



UNIONE EUROPEA

Fondo Sociale Europeo
Investiamo nel tuo futuro



GENDER POLICIES REPORT

2020

Dicembre 2020



Il rapporto è stato redatto in attuazione del PON SPAO, Obiettivo Tematico 8, Asse I, Priorità d'Investimento 8.i, Risultato Atteso RA 8.5, Azione 8.5.6, Ambito di attività 3

Struttura Lavoro e professioni – Responsabile: Marco Centra

Il Rapporto è a cura di Valentina Cardinali

Autori ed autrici dei contributi :

Valentina Cardinali (cap.1); Cristina Di Giambattista (par3.2,3.3,3.9.1, cap.6); Monica Esposito (introduzione al cap.3, par.3.1.3.4), Monica Esposito ed Alessandro Rizzo (par 3.10); Monya Ferritti (cap.2); Marcella Pulino (par 3.6, 3.7,3.8, 3.9.3, 3.9.4, redazione allegati cap. 3 1a, 1b); Andrea Ricci ed Irene Brunetti (cap.4), Alessandro Rizzo (par3.5,3.9.3); Lucia Zabatta (cap.5).

Indice

<i>Introduzione</i>	4
1. Quale transizione dal Lockdown alla fase di ripresa? Una prospettiva di genere	5
2. Emergenza sanitaria e nuova organizzazione del lavoro nel sistema educativo	16
3. Le strategie dei Paesi europei di contrasto agli effetti socio-economici della pandemia COVID-19	26
3.1 <i>Le strategie dei Paesi europei di contrasto agli effetti socio-economici della pandemia COVID-19: una rassegna</i>	
3.2 <i>Misure di politica monetaria</i>	
3.3 <i>Misure di politica fiscale</i>	
3.4 <i>Misure a tutela della salute e dell'occupazione</i>	
3.5 <i>Misure a sostegno della fragilità economica e sociale</i>	
3.6 <i>La chiusura delle scuole: una situazione di emergenza per le famiglie</i>	
3.7 <i>Genitori occupati con necessità di cura: quali soluzioni in UE</i>	
3.8 <i>Gli aiuti economici alle famiglie</i>	
3.9 <i>La seconda ondata e le risposte del policy making in UE</i>	
3.10 <i>Conclusioni</i>	
4. Sicurezza sociale e prospettiva di genere	82
5. Differenziali retributivi di genere e contrattazione collettiva: le insidie degli stereotipi	86
6. Gender budgeting e Recovery Fund: due strumenti di gender mainstreaming ai tempi del COVID-19	105

Introduzione

Questa annualità del gender policies report 2020 ha come tema conduttore il legame tra genere ed emergenza pandemica. La straordinarietà della situazione, un'emergenza sanitaria, un periodo di lockdown e nuove regole di convivenza che stanno ridisegnando i confini della partecipazione lavorativa e dell'inclusione sociale, sono tutti eventi imprevedibili sino all'anno precedente, ma ormai già parte di una non ordinaria quotidianità. La realtà che stiamo vivendo non è un processo neutro, ma presenta profondi effetti di genere, impatti diversi su uomini e donne, nel breve e nel lungo periodo, in una cornice evolutiva che si modifica rapidamente al parallelo andamento dell'emergenza sanitaria e che viene scandita da una frequente normazione che sancisce sia le regole di partecipazione alla vita economica e sociale, sia le misure di riparazione delle inevitabili ripercussioni che da questa situazione ne derivano. Quindi nella generale dinamicità dello scenario complessivo e nel senso di precarietà e insicurezza dominante, per cui risulta al momento inimmaginabile un ritorno ad una precedente "normalità", Il Rapporto di quest'anno mira a far luce su alcuni aspetti rilevanti di questo ormai lunghissimo periodo di emergenza Covid-19. Subito dopo la fine del lockdown (dal 4 maggio in poi) si è aperta una fase di transizione verso un punto di arrivo non ancora definito che ha interessato in modo diverso uomini e donne, il rientro al lavoro, la gestione dei carichi familiari, le difficoltà economiche ed il senso stesso del futuro. Inapp proprio in questa fase ha elaborato una survey on line per indagare le caratteristiche e le prospettive di questo periodo per uomini e donne, che ha dimostrato come si siano rafforzate le criticità di genere nel mercato del lavoro e nella sfera dei rapporti economici e sociali, criticità che avranno un impatto dirimente non solo sulla mancata crescita economica del paese ma anche nel progetto di società post pandemia che si intenderà costruire. Tra i sistemi messi alla prova in questo periodo, accanto al sistema sanitario c'è poi sicuramente quello scolastico, La survey ha approfondito in particolare il tema della didattica a distanza, dalla prospettiva specifica del mercato del lavoro ossia del corpo docente, chiamato in prima persona ad una vera e propria rivoluzione che ha raggiunto poi le singole famiglie. Oltre questi due approfondimenti, il Rapporto presenta una riflessione inedita e corposa sulla direzione del policy making europeo da marzo ad oggi per rilevare le diverse direttrici di investimento di contrasto degli effetti economici e sociali della pandemia. Il tutto in ottica di genere, per evidenziare, secondo l'approccio codificato di gender mainstreaming, come l'apparente neutralità delle misure, nasconda rischi ancora più grandi di perpetuazione delle disuguaglianze di genere esistenti e di produzione di ulteriori. Apparentemente meno collegati all'attualità della pandemia, ma invece direttamente legati in prospettiva futura tre approfondimenti tematici: la sicurezza sociale in ottica di genere; il divario retributivo di genere - analizzato nel suo formarsi, ma con particolare attenzione alla persistenza degli stereotipi nelle sue determinanti e al ruolo della contattazione collettiva; l'aggiornamento della trattazione annuale sul gender budgeting e il collegamento di questa tematica con la prospettiva di utilizzo del Recovery fund. Un osservatorio inedito Inapp per mettere in luce come ancora le questioni di genere siano all'ordine del giorno in chiave di contrasto alle disuguaglianze nel mercato del lavoro e nella vita economica e sociale.

1. Quale transizione dal Lockdown alla fase di ripresa? Una prospettiva di genere.

Premessa

Stante l'eccezionalità della situazione pandemica, da marzo in poi diverse indagini si sono succedute, ad opera di molti soggetti istituzionali sul tema del lavoro e della permanenza a casa nello specifico periodo di Lockdown, con particolare riferimento al target femminile. Quello che è emerso sinora, sono risultati prevedibili: difficoltà nel lockdown soprattutto per le donne, aumento del carico di lavoro e di cura, non solo per chi non lavora, ma anche per coloro che si trovano in quello che viene chiamato "smart working", e che nella realtà rappresenta, invece, una delle diverse forme di lavoro da casa, con i suoi pro e contro. La chiusura delle scuole ha poi esasperato la tradizionale asimmetria di genere nella cura dei figli e ha messo la famiglia di fronte alla sfida della didattica a distanza. E di qui tutte le considerazioni note sul doppio carico di lavoro delle donne con figli o persone bisognose di assistenza a carico. Preso atto di questo quadro, Inapp ha inteso andare oltre e osservare il momento più delicato della vita personale e lavorativa di uomini e donne: la fine del lockdown e la progressiva ripresa di un regime di vita che non è il ritorno alla precedente normalità.

La transizione non è mai un processo "neutro". Anche in presenza di regole generaliste, ha impatti diversi su uomini e donne, poiché tutti i processi sociali hanno una specificazione di genere, dove il genere (maschio e femmina) si interseca anche con altre variabili descrittive come età, stato familiare, condizione lavorativa, reddito stato e così via. Nel contesto della situazione di emergenza sanitaria dovuta al Covid-19, in Italia si considera "fase di transizione", il periodo che inizia alla fine del Lockdown (o Fase 1, durato dal 4 marzo al 3 maggio). Dal 4 maggio si apre un'ampia fase di transizione (cosiddetta "Fase 2", una fase di ripresa) caratterizzata dalla ripresa dell'attività produttiva e lavorativa ma anche da una riorganizzazione della vita lavorativa e sociale basata su nuove regole di relazione e di funzione. In questo contesto, Inapp ha realizzato un'indagine on line sul "lavoro delle donne e degli uomini ai tempi del Covid-19" in cui era presente un modulo specifico "Dalla Fase 1 alla Fase 2: quale transizione per uomini e donne". Era rivolto a uomini e donne, dai 18 anni in su, lavoratori subordinati o autonomi (anche se temporaneamente sospesi dal lavoro o in cassa integrazione guadagni e simili). L'obiettivo è stato quello di evidenziare come si sta svolgendo per uomini e donne il processo di transizione verso una fase post-Lockdown, in un contesto profondamente segnato dalla fase precedente e da nuove regole di partecipazione agli spazi sociali e lavorativi¹.

Guardando i risultati complessivi, possiamo evidenziare 5 caratteristiche principali che possono rispondere alla domanda del titolo: quale transizione dalla fase di Lockdown alla fase di recupero, in un'ottica di genere? I risultati possono essere utili nella prospettiva o nel rischio di una nuova fase di blocco lunga o intermittente.

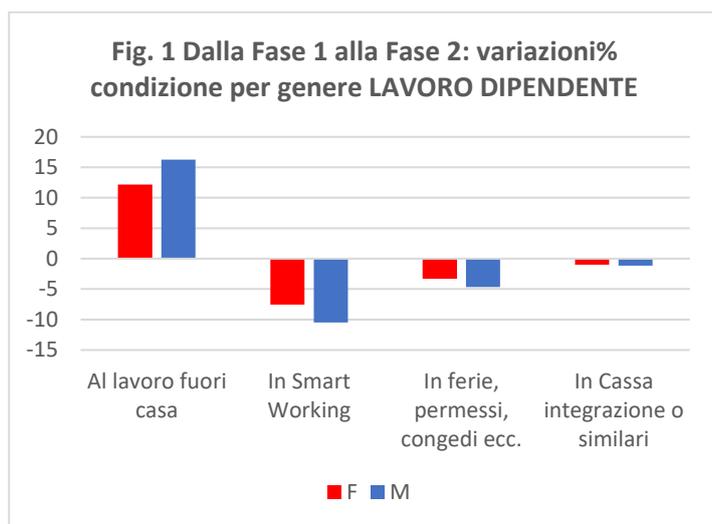
¹ L'indagine on line si è svolta tra giugno e luglio 2020, - secondo il modello adottato in quel periodo da tutte le istituzioni pubbliche e centri di ricerca. Da un punto di vista metodologico, in termini di durata, struttura e tipologia di approfondimento, l'indagine rappresenta una variante delle indagini qualitative di approfondimento per un collettivo auto-selezionato. Il questionario, strutturato in 5 ampie sezioni, ha coperto tutti gli aspetti della transizione: profilo personale; condizioni di lavoro; le caratteristiche del passaggio dal Lockdown period - Fase 1 (4 marzo-3 maggio) alla Fase 2 (dal 4 maggio in poi) in termini di: organizzazione del lavoro, organizzazione familiare, valutazione di misure, strumenti, situazioni anche in prospettiva; la presenza e la rilevanza di "oneri familiari" intesi come figli o parenti in affidamento, conviventi o meno; la gestione di questo carico tra le due fasi, la valutazione di misure politiche specifiche e indicazioni in prospettiva; aspetti economici, sociali, relazionali, in ambito personale / familiare, valutazioni economiche, paure, priorità, prospettive. Sono state raccolte 689 interviste, il 79% delle persone impiegate con dipendenti e il restante 21% con una tipologia di lavoro autonomo, l'80% donne e il 20% uomini. L'85% degli intervistati ha contribuito a tutte le sezioni del questionario.

- a. Il passaggio dalla fase 1 alla fase 2 per i lavoratori: men first!
- b. L'incidenza del *care burden* nella fase di transizione
- c. Una transizione "doppiamente" difficile per le lavoratrici autonome
- d. Nelle pieghe della transizione ... discriminazione di genere
- e. Paure di transizione

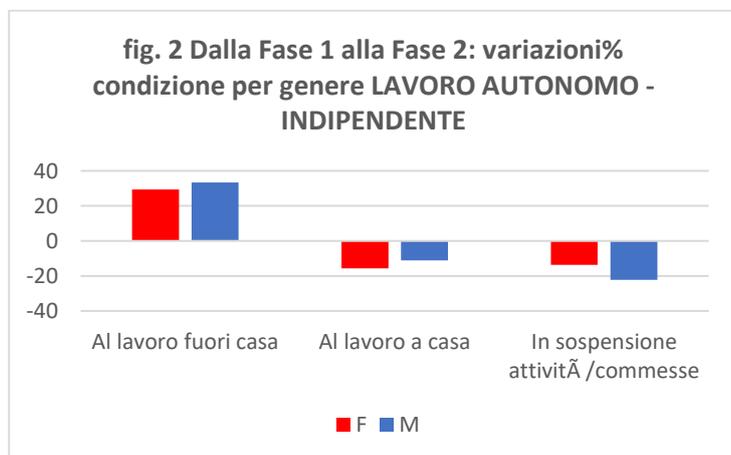
1. La transizione dalla fase 1 alla fase 2 per i lavoratori e le lavoratrici: *men first* !

Dopo il Lockdown a rientrare al lavoro sono prima gli uomini sia nel caso del lavoro dipendente che del lavoro autonomo/indipendente. Lo confermano sia i rispondenti maschi che le rispondenti femmine, parlando del loro partner.

Nel caso del lavoro dipendente, terminato il lockdown, come prevedibile, è diminuito l'utilizzo dello SW per uomini e donne ed aumentato il lavoro fuori casa, ma il "travaso" dal lavoro da casa (fosse in SW o a seguito di Ferie, Congedi Covid e vari giustificativi) ha interessato in misura maggiore gli uomini. Anche per il lavoro autonomo la presenza in casa degli uomini si riduce in maniera più repentina delle donne: diminuiscono le sospensioni di attività e commesse e si riduce il lavoro da casa, in una percentuale che si travasa direttamente nel lavoro fuori casa. Da rilevare che i rispondenti maschi che tornano a lavorare fuori casa dichiarano di avere un reddito superiore alle partner e anche le rispondenti femmine dichiarano che il loro partner ha un reddito superiore al loro)



Inapp 2020



La **motivazione** principale per il rientro al lavoro dipendente sia per uomini che per donne è legata alla normativa (e quindi alla definizione del calendario di riaperture dei settori e delle attività produttive) e in seconda battuta alle richieste specifiche del datore di lavoro. Va tuttavia segnalato, nel caso delle rispondenti donne, un 8% che afferma che “l’ordine di rientro è stato il risultato di un accordo col partner”: si tratta di donne prevalentemente con figli. Situazione analoga anche nel caso del lavoro autonomo in cui però la percentuale di “accordi familiari” per il rientro prioritario dell’uomo sale di un terzo. Il 90% di questi casi di accordo familiare riguardano coppie con figli.

Pertanto, qualora la tipologia lavorativa dei componenti la coppia consenta di scaglionare i rientri al lavoro fuori casa, in presenza di figli, si realizza un “accordo familiare” per cui la donna resta a casa e l’uomo rientra al lavoro fuori casa. Conferma viene fornita dal dato espresso dalla sola componente femminile dei rispondenti: il 15% afferma di essersi trovata in una delle seguenti condizioni: “Potevo rientrare al lavoro ma abbiamo valutato in famiglia che era più opportuno che io restassi ancora un po’ a casa” e “Il carico familiare richiede che una persona resti a casa: mi dimetto/lascio il lavoro”. Le motivazioni di tale scelta sono parimenti la motivazione organizzativa (il mio orario di lavoro mi consente maggiore flessibilità del partner), quella economica “il mio stipendio è più basso di quello del/della partner, se resto io a casa, la perdita economica è minore” e a seguire la motivazione culturale “per la mia capacità /ruolo di gestione e cura familiare”. Le rispondenti dichiarano un reddito medio mensile tra i 10 e 30 mila euro, mentre nello specifico coloro che valutano le dimissioni e l’abbandono del lavoro hanno un reddito tra i 10 mila e i 20 euro. La componente reddituale si intreccia pertanto con la dimensione culturale.

Questo scenario è in linea con il dato nazionale, secondo il quale il contributo delle donne al reddito familiare, in una coppia con doppio reddito, non supera stabilmente il 40%. Le maggiori differenze tra uomini e donne si verificano nel settore privato. Ci troviamo quindi di fronte ad una situazione di partenza fortemente sbilanciata, che rende piuttosto elevato il costo opportunità della partecipazione femminile al mercato del lavoro in presenza di carichi familiari e che ritiene questa partecipazione “spendibile” per il mantenimento del sistema familiare. La componente di reddito, invece, è legata alla dimensione culturale. Sembra particolarmente utile combinare le evidenze di questa indagine con tre dati contestuali strutturali:

- a) l'indagine Eurobarometro da cui emerge che il 51% degli italiani ritiene "naturale" che siano le donne a prendersi cura della famiglia e che il "successo nel lavoro" sia una prerogativa maschile (mentre in Svezia cioè la percentuale è dell'11%);
- b) I dati Istat e Inapp Plus attestano che 1 donna su 6 esce dal mercato del lavoro a seguito di maternità;
- c) i dati dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro che attestano che le dimissioni volontarie di donne con figli da 0 a 3 anni sono in costante aumento negli ultimi anni, fino a superare le 35.000 unità nel 2019. Bisogna ricordare che, dal 2017, quelle donne, può accedere al Naspi, sostegno al reddito per la disoccupazione, che paradossalmente rappresenta la monetizzazione della rinuncia al lavoro da parte delle donne con figli piccoli. A livello nazionale, come è noto, il peso di scelte individuali di questo tipo (rallentamenti, rinunce, dimissioni) ha un impatto economico, in termini di sottoutilizzo del capitale umano e del mandato di contribuire al PIL. Pertanto, la valutazione di genere ci porta a suggerire di non sottovalutare le dinamiche di genere della transizione e delle "rinunce" delle donne con responsabilità familiari per favorire il lavoro di più alto reddito della famiglia, in quanto potrebbe determinare una situazione irreversibile e deleteria per lo scenario economico generale, sia in termini di "non occupazione" e valore al PIL, sia in termini di aumento del peso sulle politiche passive. Sarebbe invece opportuno accompagnare il più possibile questa transizione, sostenendo pari opportunità di rientro al lavoro e quindi un reddito più equilibrato. Questo percorso può essere possibile attraverso una strategia che prevede sia investimenti in servizi di assistenza - di cui l'Italia è

largamente carente rispetto agli obiettivi definiti a livello europeo, sia in misure che contribuiscono alla condivisione degli oneri, ovvero una più equa distribuzione della famiglia oneri tra uomini e donne che non comportano una sanzione economica nel suo esercizio.

2. L'incidenza del *care burden* nella fase di transizione

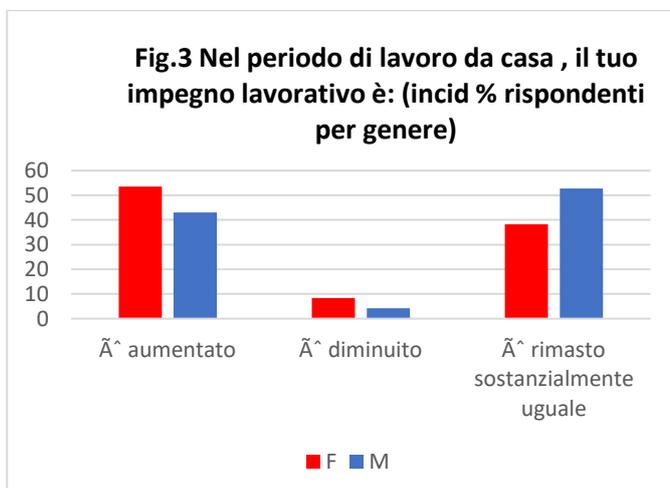
Rispetto alle caratteristiche dei rispondenti è rilevante la dimensione di carico familiare (*care burden*). Il 70% di uomini e donne rispondenti con lavoro dipendente ha figli, l'8% ha familiari, anziani o bisognosi conviventi e circa il 20% non conviventi. Si denota una maggiore presenza con figli in età scolare primaria (6-10 anni) seguita dal ciclo 0-6. Nel caso del lavoro autonomo hanno figli il 65% di uomini e donne rispondenti e il 30% delle donne e il 45% degli uomini hanno anche familiari, anziani o bisognosi, di cui il 4% conviventi

Per le donne abbiamo conferma della esistenza della *generazione sandwich*: la simultaneità, la compressione della doppia cura (bambini e bisognosi di assistenza) proprio come in un panino, schiacciano la donna tra i 35 e 54 anni seguita dalla classe di età dei 45-54.

Il *care burden* ha inciso sulle dinamiche della transizione, ma in modo diverso tra uomini e donne. Per il lavoro autonomo, ad esempio, tutti gli uomini che nella Fase 2 lavorano fuori casa hanno figli, contro il 59% delle donne. Di chi continua a lavorare a casa il 65% delle donne e il 50% degli uomini ha figli. Delle donne che sono ancora in sospensione attività e commesse il 70% ha figli, contro il 25% degli uomini. Di conseguenza il carico familiare di chi ha figli è mediamente più assorbito dalla presenza a casa delle donne, mentre il problema di conciliazione per gli uomini apparentemente "non li riguarda" dal momento che, anche se con prole, comunque svolgono lavoro fuori casa.

Nel periodo di lavoro da casa (fig. 3) l'impegno lavorativo per il 53% delle donne è aumentato mentre per il 53% degli uomini è rimasto sostanzialmente uguale. Il 30% delle donne che effettuano questa considerazione, su una scala da 0 a 3 ha indicato con 3, il massimo, l'impatto della cura di figli sul tempo di lavoro. Mentre il 43% degli uomini che afferma che il proprio impegno sia aumentato, non lo collega al carico familiare, dal momento che afferma che l'incidenza della cura dei figli sul suo lavoro prevalente è 0.

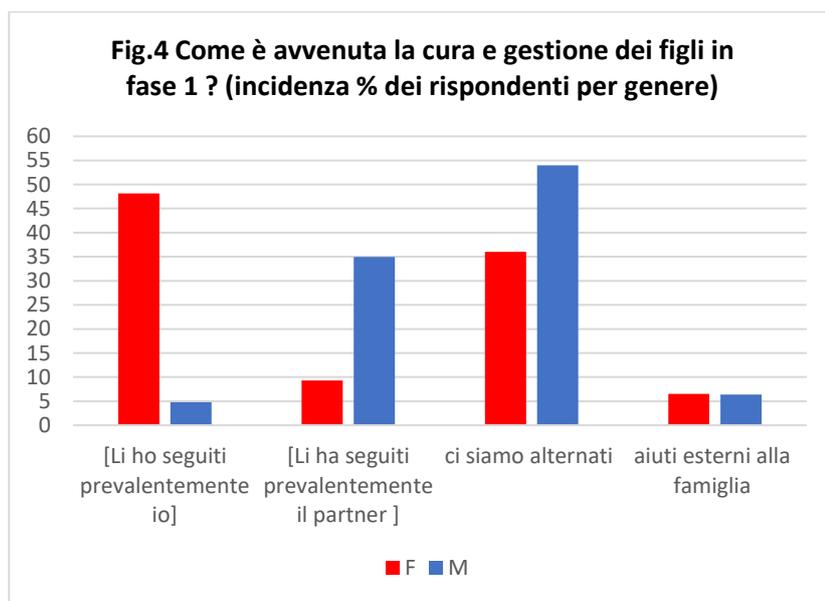
La presenza di figli ha inciso in maniera più elevata di tutti gli altri fattori, anche sul tempo di lavoro in SW, ma solo per le donne. La presenza di anziani o del partner per uomini e donne non ha inciso drasticamente sul tempo di lavoro. Tuttavia l'incidenza di questo tipo di cura è stata per le donne il triplo che per gli uomini. La gestione della casa anche se con percentuali simili tra uomini e donne riveste per le donne comunque una problematicità maggiore.



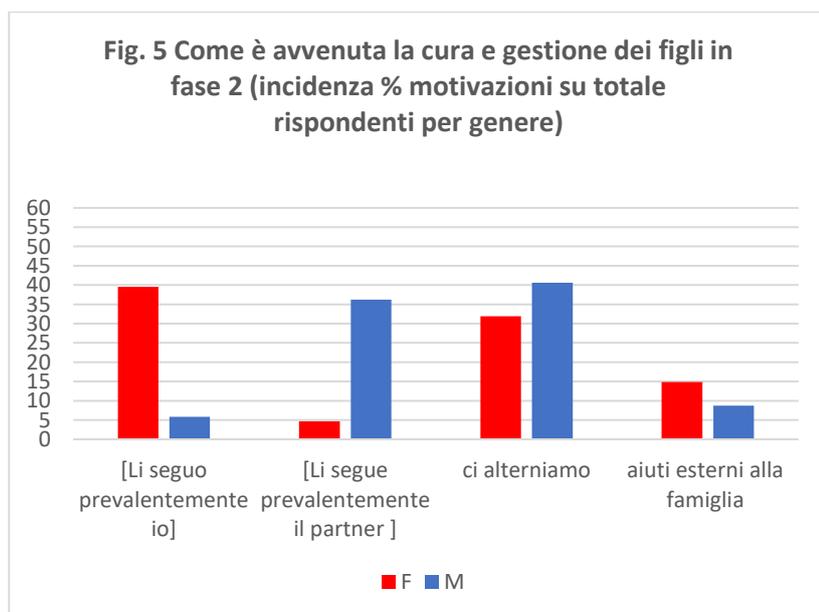
Conciliazione e condivisione tra le due Fasi: un binomio ancora impossibile

Durante la Fase 1 di Lockdown che ha mediamente determinato la necessaria convivenza di uomini e donne con figli in casa, la cura e gestione dei figli è comunque prevalentemente restata a carico delle donne. Quasi il 50% delle donne rispondenti afferma di aver seguito i figli in maniera prevalente, e solo in seconda battuta (35%) in alternanza col partner. Scarso il contributo maschile prevalente (attestato sotto il 10% delle risposte). Per i rispondenti maschi, la condivisione con la partner è la prima opzione di risposta (55% dei rispondenti), ma resta rilevante (35%) l'opzione "li ha seguiti la mia partner". Sotto il 5% gli uomini che affermano di aver seguito i figli in prevalenza personalmente.

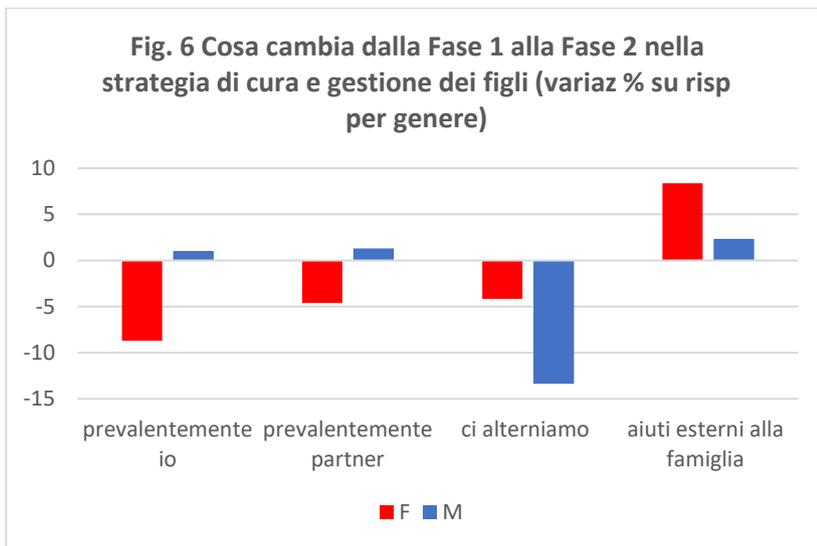
Nella fase 2, il modello non cambia, cambiano solo le intensità di scelta delle diverse opzioni. La fig. 6 riassume cosa è accaduto rispetto al tema della gestione dei figli nella fase di transizione.



Inapp 2020



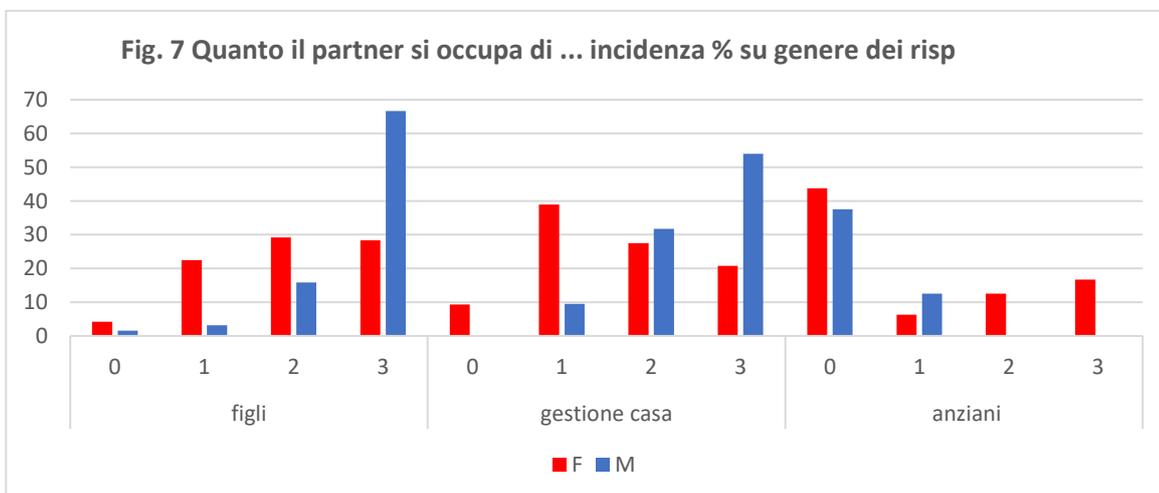
Inapp 2020



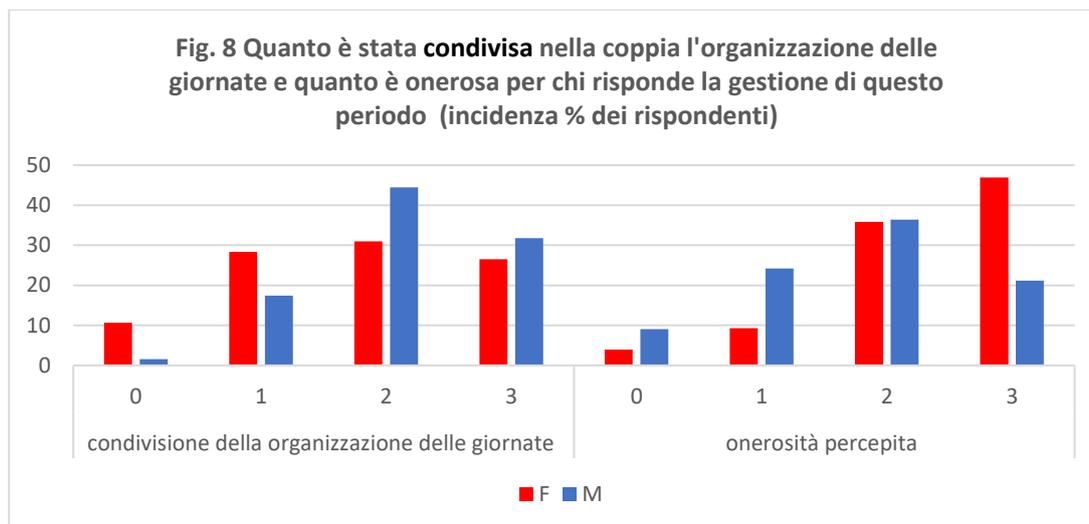
Inapp 2020

Il passaggio dalla Fase 1 alla Fase 2 e quindi il progressivo rientro al lavoro ha confermato il modello tradizionale di divisione dei ruoli di cura. Con l'aumento del lavoro fuori casa, per le donne rispondenti si contrae ovviamente la propria disponibilità personale alla gestione dei figli, ma aumenta il ricorso *non al proprio partner* ma ad aiuti esterni alla famiglia (nonni in primis che tornano disponibili dopo il Lockdown). Per gli uomini, invece, col rientro al lavoro fuori casa, si contrae fino quasi a scomparire la propria disponibilità alla condivisione (alternanza nella gestione) e aumenta invece la disponibilità della partner e di aiuti esterni alla famiglia. Quindi in regime di coppia, la disponibilità femminile resta un dato di fatto anche in presenza di ripresa del lavoro, mentre quella maschile non viene registrata come opzione possibile.

Questa differenza di genere all'interno dei ruoli e responsabilità familiari emerge anche dall'esame di una proxy sul tema della condivisione (fig.7). L'indagine ha richiesto al rispondente maschio o femmina di valutare da 0 a 3 il contributo dell'altro partner, sinora dimostrato, rispetto ai tre ambiti di cura (figli, anziani, casa). Le rispondenti donne non assegnano nessun valore alto al contributo del partner su nessuno dei tre aspetti citati (il massimo punteggio è un 2 per la gestione dei figli, mentre sono elevate l'incidenza della assenza totale di contributo ad anziani o il punteggio minimo per la gestione della casa). I rispondenti maschi invece rafforzano il ruolo di care giver della partner donna. Confermano infatti il massimo impegno della partner per i figli e per la casa e la ridotta cura degli anziani, probabilmente dovuta alla composizione dei rispondenti che presentano anziani prevalentemente non conviventi.



Mettendo in relazione inoltre il livello di condivisione nella coppia della organizzazione delle giornate con il livello di fatica e onerosità percepita su di sé da tale organizzazione (fig.8), emerge un quadro che rafforza ancora di più il tradizionale scenario di divisione dei ruoli di cura. A fronte, infatti, di una apparente condivisione nella programmazione delle giornate, attestata per entrambi a livello medio, l'onerosità percepita dalla donna è massima, mentre quella dell'uomo è minore e tende a scendere. Calata nel contesto dello smartworking, in particolare, il 45% delle donne rispondenti percepisce l'onerosità e la fatica al massimo livello, mentre per gli uomini in SW la maggiore onerosità percepita si attesta a livello intermedio per poi diminuire progressivamente.



1.3 Una transizione doppiamente difficile: le lavoratrici autonome

Le donne che lavorano come lavoratrici autonome, da un lato, subiscono gli effetti del diverso sistema di tutele e garanzie nei confronti dei dipendenti, ma dall'altro, anche all'interno del proprio posto di lavoro, subiscono differenze di genere con i colleghi maschi.

Nel periodo dal 4 marzo alla ripresa del lavoro, più della metà degli uomini e delle donne dichiara di essere riuscita a mantenere i contatti con i clienti / clienti, ma lamenta anche che ci sono lavori in sospeso e somme ancora da ricevere a titolo di corrispettivo per lavori già ultimati.

Rispetto alla situazione dei posti di lavoro annullati durante il blocco, situazione vissuta dal 50% degli intervistati maschi e dal 39% delle donne, si osserva che la perdita di guadagno delle donne è meno polarizzata di quella degli uomini e attraversa tutte le fasce indicate. Ciò significa che la mancanza di reddito per le donne, in un contesto di divari di genere nella retribuzione media annua, può aggravare per le donne la dipendenza dal reddito del partner, (nel caso di questa indagine si ritiene che il 58% degli intervistati abbia affermato di hanno un reddito "inferiore" rispetto al proprio partner).

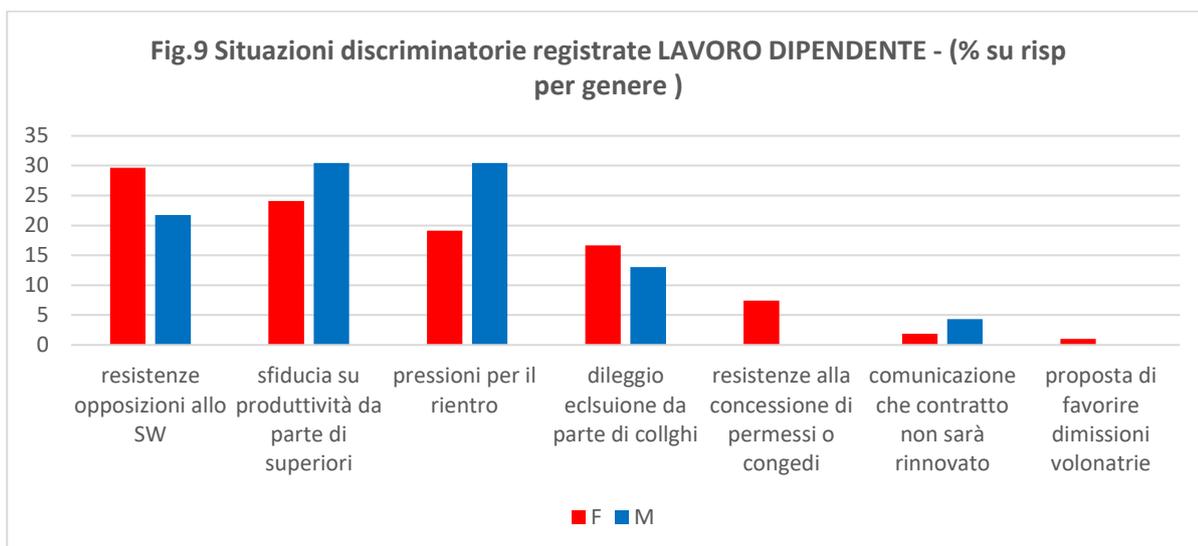
Se uniamo questo quadro con l'elevato livello di preoccupazione espresso dalle donne nella fase di transizione sui temi della perdita del lavoro o del peggioramento della situazione economica (vedi fig.), c'è una chiara indicazione della fragilità economica e sociale delle donne nel lavoro autonomo, anche nelle coppie con doppio reddito.

1.4 Nelle pieghe della transizione: discriminazione di genere

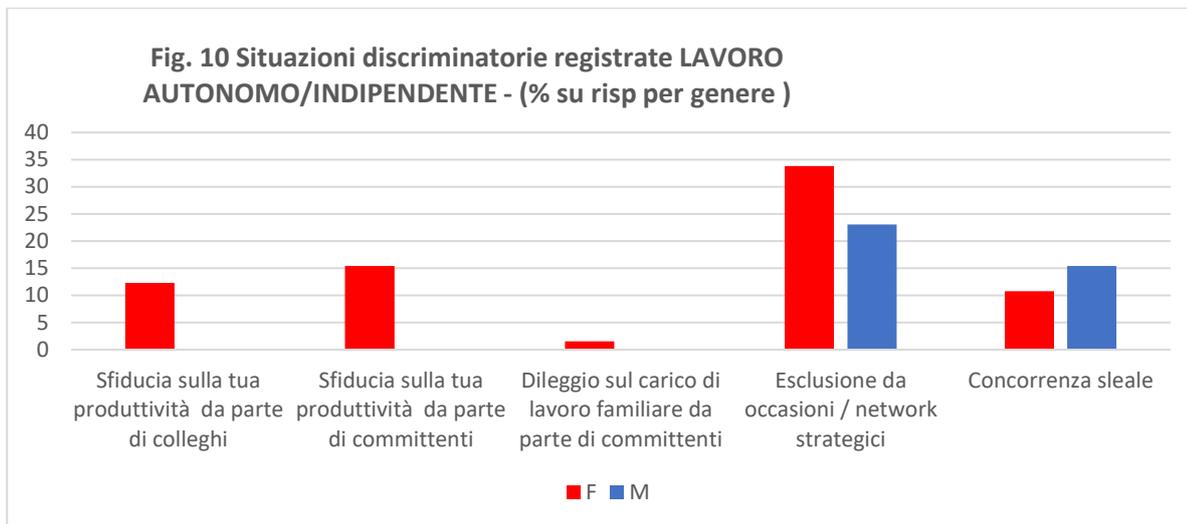
Nel periodo dal 4 marzo in poi, le dinamiche lavorative per smart worker o in genere homeworker, non sono state "ordinarie". Il 43% delle dipendenti di sesso femminile ha segnalato alcune forme di trattamento discriminatorio durante questo periodo, rispetto al 23% degli uomini intervistati. Nel lavoro autonomo, la percentuale di donne in queste situazioni sale all'80%.

Come è evidente, e in linea con l'incidenza di genere del carico assistenziale, le tematiche legate alla gestione familiare (utilizzo del congedo parentale o esclusione subita con motivazione familiare) sono pratiche rivolte a lavoratrici prettamente femminili. Va inoltre notato che gli appelli a "incoraggiare le dimissioni volontarie" sono stati rivolti esclusivamente alle donne.

In particolare, le donne che esercitano un'attività autonoma hanno segnalato situazioni discriminatorie durante questo periodo coprendo tutte le diverse opzioni offerte. Gli intervistati maschi invece, seppur in percentuale minore, si sono posti solo su opzioni professionali (esclusione da reti strategiche e concorrenza sleale) e quindi non sono stati interessati da dinamiche legate alla valutazione del proprio lavoro e produttività, che sono state investite dalle donne.



Inapp 2020



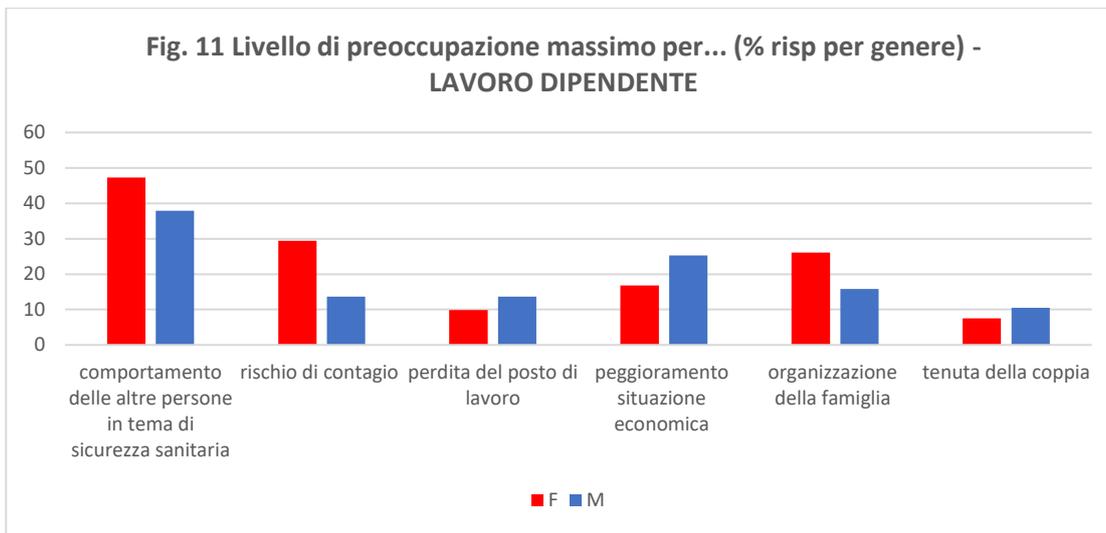
Inapp 2020

1.5 Paure di transizione

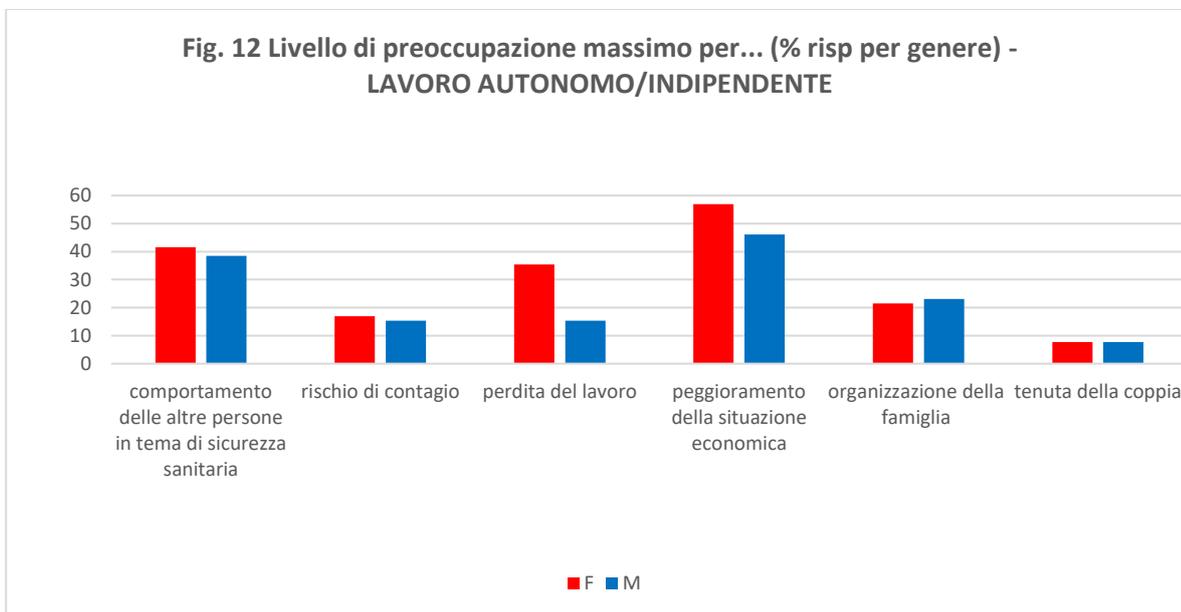
Le paure e le preoccupazioni emergenti nella fase di transizione sono diverse tra uomini e donne in generale e anche in relazione al tipo di lavoro. L'indagine ha chiesto ad entrambi di valutare il livello di paura di un numero di problematiche da 0 a 3, ne consegue che il diverso comportamento è già evidente nella scelta del livello massimo di preoccupazione (fig.11-12).

Per i dipendenti c'è una maggiore preoccupazione tra le donne per gli aspetti di sicurezza sanitaria (rischio di contagio e comportamento delle persone) e organizzazione familiare. Gli uomini, invece, danno maggiore priorità agli aspetti economici (perdita del lavoro o peggioramento della situazione economica).

Nel caso del lavoro autonomo, i rischi per la salute (comportamento di altre persone e rischio di contagio) sono leggermente prevalenti tra le donne. Ciò che emerge con forza, invece, sia per quanto riguarda le lavoratrici che per quanto riguarda i lavoratori autonomi, è l'elevato livello di preoccupazione delle lavoratrici autonome per il peggioramento della situazione economica e il rischio di perdita del posto di lavoro, che supera anche il rischio per la salute - il livello di preoccupazione aumenta di intensità per gli intervistati con bambini. Il quadro delineato è quindi un monito sulla fragilità economica e sociale delle donne nel lavoro autonomo anche nelle coppie con doppio reddito.



Inapp 2020



Inapp 2020

1.6 Oltre la transizione, in prospettiva ...

Sul versante proattivo, gli intervistati maschi e femmine hanno fornito alcune indicazioni. Data la situazione attuale, per i dipendenti appare prioritario affrontare il tema dello smart working, rendendolo una misura "strutturale". Questo indirizzo sembra rispondere sia alla quota SW "soddisfatta" che alla quota SW "desiderata". Nel primo caso ci riferiamo al collettivo dei dipendenti in SW dove il 64% delle donne e il 67% degli uomini rispondenti dichiarano "vista la loro esperienza" di voler continuare a lavorare in questo modo. Nel secondo caso ci riferiamo a un gruppo di intervistati che, pur esercitando una professione che può essere "smart", non ha mai lavorato in SW (precisamente il 27% delle donne e il 25% degli uomini) ma che avrebbe voluto farlo. Il motivo principale della mancanza di SW era per le donne "avrei voluto lavorare nello smart working ma non sono tra quelle persone a cui è stato concesso", mentre per gli uomini "avrei voluto lavorare nello smart working ma il mio datore di lavoro non ha attivato questa opzione per nessuno". Per entrambi seguono la motivazione "Mi sarebbe piaciuto lavorare nello smart working ma il mio datore di lavoro ha preferito che ci prendessimo ferie, permessi e altre giustificazioni".

L'evoluzione della situazione di emergenza pandemica e le conseguenti misure di contenimento della diffusione sono attualmente orientate a continuare a favorire la quota massima di SW applicabile nella PA per decreto e quale analoga indicazione per il settore privato, pertanto questa indicazione degli intervistati ne sembra già essere valutato nella politica.

Per quanto riguarda le altre indicazioni in prospettiva, si segnala che i temi della revisione degli orari e dei servizi alla collettività e della flessibilità lavorativa, che sono questioni derivanti dal ripensamento delle modalità di lavoro e della gestione del tempo, sono i temi direttamente successivi e più sentiti preferenze delle donne intervistate con dipendenti.

Per quanto riguarda il lavoro autonomo, le priorità sono sul lato economico, a partire dalla richiesta di sostegno a progetti innovativi. Da sottolineare, però, la polarizzazione delle risposte degli uomini su questioni economico / finanziarie e invece la più equilibrata distribuzione delle preferenze femminili anche sul tema della revisione dei tempi e degli spazi dei servizi alla collettività e in misura maggiore la richiesta di perequazione del regolamento sulle ferie parentale tra lavoro dipendente e lavoro autonomo. In linea con i dati sullo squilibrio di genere nella gestione del carico assistenziale, si segnala che su questo tema non ci sono scelte da parte degli intervistati maschi.

Queste sono alcune delle caratteristiche emerse dall'indagine che possono essere di particolare utilità per leggere le dinamiche attuali e per correggere alcune distorsioni in chiave di genere, proprio secondo lo spirito di gender assessment, richiesto dalla Commissione Europea dal 2002. E' necessario prestare attenzione che in questa lunga fase di transizione con l'alibi dell'urgenza e dello stato di necessità, non si contribuisce a rafforzare le disuguaglianze tra uomini e donne nell'accesso alle risorse economiche e nella partecipazione economica e sociale. È importante porre particolare attenzione alla dimensione pubblica di queste disuguaglianze che, anche se originate dalla sfera privata, hanno ripercussioni sulla crescita economica e sull'inclusione sociale. La transizione dovrà andare avanti e non tornare indietro.

2. Emergenza sanitaria e nuova organizzazione del lavoro nel sistema educativo

Premessa

A partire dal marzo 2020 fino al termine dell'anno scolastico, le scuole italiane di ogni ordine e grado, a causa della rapida diffusione del Covid-19 e alla necessità di attivare misure di contenimento sanitario, hanno sospeso la frequenza e il sistema dell'istruzione ha dovuto riconfigurarsi in maniera improvvisa attraverso l'erogazione agli studenti di attività formative svolte a distanza.

La situazione eccezionale ha fatto esplodere nel sistema dell'istruzione i cronici ritardi, difficoltà e disuguaglianze puntualmente fotografati dagli studi nazionali e internazionali e che la scuola italiana fatica a recuperare: la ridotta capacità digitale dei docenti e delle famiglie degli alunni e studenti, l'insufficiente infrastrutturazione tecnologica del paese e delle scuole, la diffusione disomogenea nella popolazione di dispositivi digitali, l'elevata diffusione nelle scuole del modello tradizionale di lezione frontale. Di fatto, il lockdown e il conseguente spostamento delle attività didattiche online, ha peggiorato le criticità già insite nel nostro sistema scolastico.

La cornice normativa

La scuola è stata fra le prime istituzioni interessate dai provvedimenti del Consiglio dei ministri fin dal **DPCM del 1 marzo 2020** "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", limitato a sette regioni, e, successivamente, dal **DPCM del 4 marzo 2020** "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale", valido per l'intero territorio nazionale, che hanno previsto la sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado e la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria. La data ufficiale dell'inizio del lockdown in Italia, con l'imposizione governativa di una quarantena nazionale come risposta al peggioramento del quadro epidemiologico nazionale, è il 9 marzo 2020 (DMPC dell'8 marzo 2020).

Sono stati numerosi i provvedimenti, le circolari, le note e i decreti adottati dal Governo e dal Ministero dell'istruzione per fronteggiare l'emergenza nel sistema dell'istruzione, sostenendo e incoraggiando Dirigenti scolastici e docenti nel transito. In particolare, la **Nota 279 dell'8 marzo** – "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020. Istruzioni operative" -, puntualizza la necessità dell'attivazione nelle scuole della didattica a distanza per tutelare il diritto all'istruzione, costituzionalmente garantito e incoraggia le iniziative delle scuole che favoriscono la continuità dell'azione didattica, raccomandando anche le "più semplici forme di contatto", piuttosto che la trasmissione di materiali o richiesta di compiti e la programmazione delle attività per evitare le possibili sovrapposizioni tra le diverse discipline. La **Nota 388 del 17 marzo** - "Emergenza sanitaria da nuovo Coronavirus. Prime indicazioni operative per le attività didattiche a distanza" -, specifica che la didattica a distanza può essere sincrona o asincrona, ma deve prevedere la preparazione e la restituzione agli studenti e non può limitarsi all'invio di materiali e richiesta di consegne. Inoltre, deve essere incoraggiata l'autonomia degli studenti per ridurre il carico di lavoro delle famiglie e si deve ricercare un equilibrio fra le attività e la pausa.

Con il **DL n. 18/2020** del 17 marzo il Governo stanziava un fondo di 85 milioni di euro per dotare o potenziare le istituzioni scolastiche di piattaforme e strumenti digitali e connettività, garantire device in comodato d'uso agli studenti meno abbienti e formare il personale scolastico sulle metodologie e le tecniche per la didattica a distanza. Il **DPCM del 22 marzo** conferma la sospensione dei servizi relativi all'istruzione se non erogati a distanza.

Il **DL n.22 dell'8 aprile** "Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato", convertito con modificazioni dalla L. 6 giugno 2020, n. 41, disciplina la valutazione finale degli apprendimenti, ossia gli Esami di Stato conclusivi del I e del II ciclo di istruzione e la valutazione finale degli alunni.

Il **DL n. 33 del 16 maggio** "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", dispone che le attività didattiche in presenza sono sospese fino al 31 luglio 2020, dunque l'anno scolastico 2019/2020 si conclude senza un rientro nelle aule.

Il quadro di contesto

Secondo l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) l'Italia, nel 2020, si colloca al venticinquesimo posto fra i 28 Stati membri dell'UE (CE, 2020) rispetto alla **competitività digitale** degli stati membri. La copertura e la diffusione della banda larga fissa in Italia sono in crescita, seppure con ampie differenze fra le regioni e uno svantaggio per il Mezzogiorno, ma è pur sempre sotto la media UE (2019), mentre la copertura e la diffusione della banda ultralarga (ad almeno 100 Mbps) è ancora molto limitata. ISTAT (2019), inoltre, rileva che un terzo delle famiglie italiane non possiede un computer o un tablet in casa, mentre il 47,2% ne ha appena uno.

L'indagine internazionale sugli insegnanti, sui dirigenti scolastici e sull'ambiente di apprendimento nelle scuole (Teaching and Learning International Survey - TALIS) nel 2018 ha rilevato come il dato italiano sull'**utilizzo delle ICT a scuola** sia inferiore alla media dei paesi OCSE (47% vs 53%) e, molto importante, segnala che per gli insegnanti italiani, nei 12 mesi precedenti l'indagine, "l'uso delle ICT per l'insegnamento" è l'area di sviluppo professionale sul quale dichiarano un fabbisogno formativo di grado elevato (17%, rispetto al 18% della media OCSE) (OCSE, 2019).

La debole preparazione degli insegnanti italiani all'uso delle ICT, in una società sempre più complessa e orientata all'interconnessione tra conoscenze e informazione, si riflette sulla larga diffusione nelle scuole della metodologia tradizionale di lezione frontale e trasmissiva e della minore capacità penetrativa delle metodologie e attività innovative che possono modificare i processi di apprendimento e insegnamento. Sicuramente **l'età media elevata del corpo docente** non ha facilitato il cambio di paradigma metodologico e didattico. Infatti, l'Italia è il paese con la maggiore presenza di docenti over 50 fra i paesi OCSE (OECD 2019a) (il 59% degli insegnanti dalla scuola primaria alla secondaria di II grado ha più di 50 anni), e, contemporaneamente, quello con la percentuale più bassa di insegnanti con età compresa fra i 25 e i 34 anni (0,5%).

Il corpo docente alla prova della didattica a distanza

Tra il 21 maggio – 21 giugno INAPP ha lanciato la survey online "**Scuole chiuse. Classi aperte**" che si inserisce all'interno dello studio più ampio "Il lavoro di uomini e donne in tempo di Covid: una prospettiva di genere". Sono state le prime rilevazioni promosse dall'Istituto ad adottare una metodologia multicanale nella diffusione del questionario secondo il modello adottato in quel periodo da tutte le istituzioni pubbliche ed i centri di ricerca. L'indagine ha esplorato il processo di transizione del corpo docente da una modalità di lavoro tradizionale, frontale e sincrona in classe, a una modalità di lavoro online, caratterizzata da numerose

difficoltà inaspettate e operata in forma emergenziale. Il carattere di originalità di questa survey, è stato proprio il non centrare lo spettro di osservazione sul sistema di istruzione, ma di osservare questo periodo di cambiamento dalla specifica prospettiva del mercato del lavoro.

Destinatari dell'indagine sono stati gli **insegnanti e docenti delle scuole di ogni ordine e grado** (asili nido, scuole dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I e II grado) e Università e corsi AFAM, pubbliche, private e paritarie, in servizio al momento della chiusura delle Scuole e delle Università. Hanno risposto al questionario 816 docenti, di questi 709 sono risultati idonei a proseguire nell'indagine perché in servizio nel momento della chiusura delle Scuole/Università in seguito all'emergenza COVID-19 e 548 i docenti che lo hanno concluso.

Relativamente al **profilo dei rispondenti** la fascia di età prevalente è quella compresa tra 45 e i 54 anni (67,7%), ma anche i docenti over 55 anni sono numerosi e rappresentano il 31,2% dei rispondenti. A questa caratteristica corrisponde anche un'elevata anzianità di servizio, il 42,4% dei rispondenti ha oltre 20 anni di servizio. Tuttavia, la survey ha registrato le risposte di docenti di tutte le fasce di età e servizio e residenti in tutte le regioni italiane (con l'eccezione di Umbria e Val d'Aosta), registrando una prevalenza di rispondenti dal Lazio (26,5%). La laurea vecchio ordinamento (39,7%) è il titolo di studio prevalente, dato coerente con l'anzianità del corpo docente, l'ordine di scuole in cui sono prevalentemente occupati è la scuola primaria (28,6%). Data l'anzianità degli insegnanti rispondenti, anche il loro l'inquadramento contrattuale è piuttosto stabile (docenti di ruolo 79,7%).

Più del 50% dei rispondenti insegna in una scuola del primo ciclo, il 30,7% insegna alla scuola primaria e il 20,5% alla scuola secondaria di I grado. Il 21,9% dei docenti insegna in scuole secondarie di II grado, prevalentemente licei (59%).

A partire dal 9 marzo, quando e sono state introdotte su tutto il territorio nazionale misure di forte limitazione della libertà personale e sono state sospese tutte le attività non necessarie, gli insegnanti hanno iniziato a trasferire le loro lezioni online con l'utilizzo di device e rete Internet personali, per non sospendere il diritto all'istruzione dei bambini e dei ragazzi, in un contesto in cui anche i loro familiari avevano bisogno della stessa strumentazione tecnologica sia per uso lavorativo che di studio. Le reti casalinghe e la numerosità di device a disposizione della famiglia, in alcuni casi non sono stati sufficienti per portare a termine il lavoro richiesto e gli insegnanti rispondenti segnalano le difficoltà riguardo l'adeguatezza della propria rete Internet (Tab. 1), a volte non soddisfacente nella stabilità e nell'ampiezza di banda anche in conseguenza della condivisione della rete Internet con conviventi che contemporaneamente hanno avuto l'esigenza di lavorare da remoto o seguire le lezioni online (Tab. 2).

Esclusivamente il 9,6% dei rispondenti vive solo, senza familiari o conviventi, invece il 73% dei rispondenti ha uno o più figli di cui il 47% in età scolare (6-19 anni). Il 40,7% dei rispondenti ha dichiarato di convivere con una persona che aveva necessità di telelavorare e il 32,5% convive con uno studente in didattica a distanza. Sono però il 20,3% degli insegnanti che convive con più di una persona con necessità di telelavorare e il 35,3% gli insegnanti che hanno in casa più di un familiare che ha avuto bisogno di seguire le lezioni online e questo dato descrive le difficoltà avute, durante il periodo del lockdown, ad avere banda a sufficienza per gestire tutte le esigenze di lavoro o di studio online dei lavoratori della scuola.

Tab. 1: Adeguatezza della strumentazione per svolgere la DaD (0 per nulla adeguato – 4 molto adeguato) (V%)

	0	1	2	3	4
Hardware	1,0	4,5	22,7	44,4	27,4
Software	0,8	3,6	25,8	43,6	26,2
Rete Internet	1,4	8,3	20,5	41,6	28,2

Inapp 2020

Tab. 2: Presenza di altri conviventi che hanno necessità di usare la rete Internet durante il lockdown (V%)

	Nessuno	Uno	> 1
Lavoro a distanza	39,0	40,7	20,3
Lezione a distanza	32,2	32,5	35,3

Inapp 2020

Il tema della connettività finalizzata al miglioramento della qualità del lavoro ha incoraggiato molti docenti ad attivare nuove tipologie di contratto con i gestori della rete Internet per avere un accesso alla rete più performante (Tab. 3). Ciò è avvenuto anche alla luce dell'esigenza di possedere una connessione più stabile e a banda più larga per sostenere le attività di didattica online richiesta dalle piattaforme di videoconferenza, contemporaneamente alle esigenze di banda degli altri familiari impegnati in attività di smartworking e/o lezioni online. Tuttavia, una percentuale esigua ma significativa di insegnanti, il 12%, afferma che la connessione casalinga non è stata sufficiente per gestire la didattica online (Fig. 1), questo perché, come abbiamo visto, in alcune zone d'Italia la diffusione della banda larga è ancora limitata² e la connessione a Internet è garantita da ADSL. La diffusione della copertura della banda ultralarga nel prossimo futuro, d'altra parte, fondamentale per la connessione alle varie piattaforme di videoconferenza, potrà essere garantita solo con un intervento pubblico che stimoli ed orienti la programmazione dei privati³.

Meno urgente è invece la disponibilità di dispositivi - computer, computer portatili o notebook, computer palmari, e-book reader, tablet - per realizzare le videolezioni e per scaricare e inviare materiali, perché i docenti di ruolo hanno potuto usufruire della Carta del docente⁴ (legge 107/2015, art. 1, comma 121,) che consente l'acquisto degli strumenti informatici che sostengono la formazione continua dei docenti. Tuttavia, i docenti a tempo determinato non hanno potuto usufruire delle medesime condizioni del personale di ruolo. Solo con la Nota del 26 ottobre 2020 il Ministero dell'istruzione esorta le istituzioni scolastiche ad attivare un monitoraggio dei bisogni di device del personale docente a tempo determinato per poter fronteggiare le eventuali necessità attraverso lo strumento del comodato d'uso, così come già avviene anche per gli studenti e gli alunni.

² Il 14 settembre 2016 con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea", la Commissione europea annuncia gli obiettivi per il 2025 riguardo la connettività. Fra questi: connettività di almeno 1 Gbps per scuole, biblioteche e uffici pubblici e connettività di almeno 100 Mbps, espandibile a Gigabit, per tutte le famiglie europee.

³ Obiettivo europeo da raggiungere entro il 2020 è la diffusione della Banda larga ultraveloce (velocità superiore a 100 Mbs) per almeno il 50% degli utenti domestici entro il 2020.

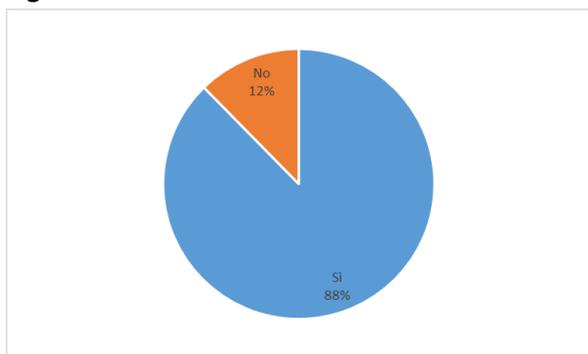
⁴ Dal 11 marzo 2020 al 31 dicembre 2020 è ammesso l'acquisto con la Carta del Docente anche di dispositivi hardware finalizzati all'aggiornamento professionale anche per organizzare una didattica a distanza come webcam e microfoni, penne touch screen, scanner e hotspot portatili.

Tab. 3: Tipologia di accesso a Internet usato dai docenti prima e dopo il lockdown (V% e risposte multiple)

Accesso Internet	Prima del lockdown	Dopo il lockdown
Banda larga/Fibra	48,5	63,1
WI-Fi/ADSL	71,9	95,1
Smartphone	52,7	68,4

Inapp 2020

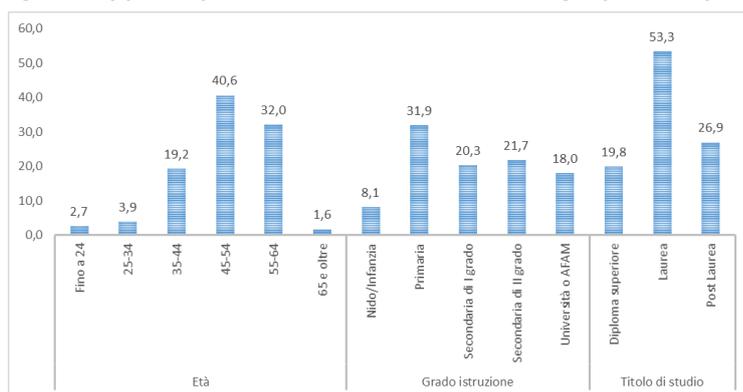
Fig. 1: La connessione internet che hai a casa ti consente un traffico dati sufficiente per gestire la DaD? (%).



Inapp 2020

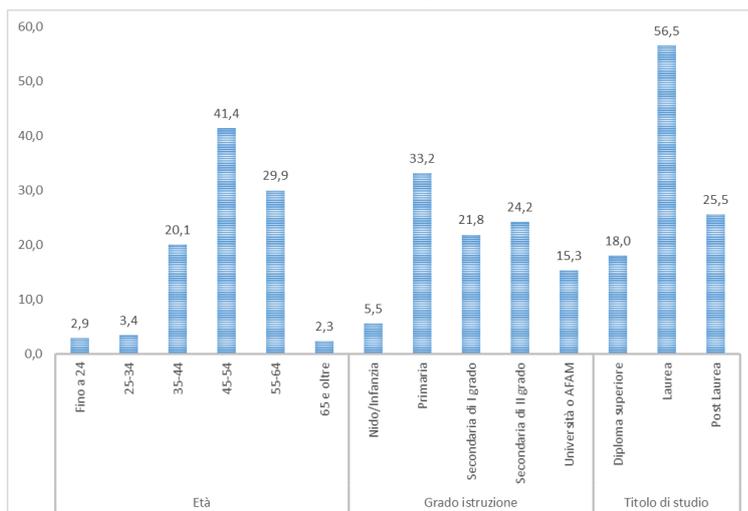
Gli insegnanti che hanno risposto al questionario di INAPP dispongono, come requisito minimo e *conditio sine qua non*, di un device (almeno uno smartphone) e una connessione alla rete Internet oltre alla competenza di saper rispondere a un questionario online. I rispondenti, infatti, si tengono al passo, genericamente, con le nuove tecnologie (Fig. 2) e utilizzano (Fig. 3) quelle più specifiche (LIM, lezioni con tablet, ambienti di apprendimento online, ecc.) anche all'interno del proprio lavoro, soprattutto tra gli insegnanti della primaria e tra i laureati (il dato comprende i laureati alla triennale, alla magistrale o del ciclo unico e i laureati con laurea del vecchio ordinamento).

Fig. 2: Rapporto positivo con le nuove tecnologie per età, posto di lavoro e titolo di studio (val. %).



Inapp 2020

Fig. 3: Utilizzo delle nuove tecnologie nel lavoro per età, posto di lavoro e titolo di studio (val. %).



Inapp 2020

Il nodo critico nella gestione della didattica online non riguarda e non ha riguardato tanto la competenza tecnica nell'utilizzo delle piattaforme per la videoconferenza (Tab. 4), la quale è stata spesso superata attraverso l'autoformazione (tutorial, webinar, gruppi Facebook sull'utilizzo di determinate piattaforme frequentati da insegnanti, la disponibilità di colleghi e/o familiari/amici più esperti, ecc.) oppure la formazione più formale (corsi online dei gestori delle piattaforme, della scuola, ecc.), quanto la conoscenza e l'utilizzo di metodologie didattiche innovative e attive. Infatti, la difficoltà che durante il lockdown è lentamente emersa e che ha riguardato la didattica a distanza e che tutt'oggi è replicata con la didattica digitale integrata, è relativa al trasferimento e alla riproduzione sic et simpliciter online delle lezioni che si fanno in presenza, senza che ci sia stato un adeguamento metodologico, funzionale e preventivo al nuovo ambiente di apprendimento che prevede modalità differenti di elaborazione delle informazioni da parte degli alunni e degli studenti.

Tab. 4: La tua esperienza della DaD è stata tecnologicamente facilitata da (V%)

	%
La mia conoscenza pregressa della piattaforma da usare	36,3
La disponibilità di un tutor/animatore/team digitale per superare alcune difficoltà	25,0
La disponibilità di uno o più colleghi più esperti di tecnologia	32,3
La disponibilità di familiari/genitori/ studenti più esperti di tecnologia	14,6
L'auto formazione attraverso webinar e tutorial	55,0

Inapp 2020

L'ambiente di apprendimento creato con la didattica online e che fa ricorso alle nuove tecnologie, richiede una didattica diversa da quella tradizionale e nozionistica, basata soprattutto sulla lezione frontale e su un modello trasmissivo dei saperi. Le metodologie didattiche innovative (flipped classroom, debate, cooperative learning, storytelling, design thinking, apprendimento situato, ecc.) sono orientate a un apprendimento collaborativo da parte degli studenti e maggiormente centrato sulle competenze.

Il passaggio dalla lezione frontale effettuata nelle scuole e nelle università alla lezione online realizzata da casa con le proprie attrezzature è stato molto rapido. Il sistema dell'istruzione non ha avuto il tempo di accompagnare e preparare gli insegnanti all'utilizzo delle nuove tecnologie e delle metodologie didattiche innovative. Nonostante ciò, il corpo docente, in maniera spontanea e propositiva, ha fatto fronte alla nuova

sfida educativa in molti casi anticipando la richiesta delle stesse istituzioni scolastiche. Infatti, la metà dei docenti rispondenti era già al lavoro su almeno una piattaforma e aveva già ricontattato i proprio studenti e allievi quando è arrivata loro la comunicazione della piattaforma prescelta dall'istituzione scolastica per continuare il lavoro online (Tab. 5). Infatti, il 75,3% delle istituzioni scolastiche e delle università in cui lavorano i docenti rispondenti hanno selezionato e stabilito la piattaforma che il proprio corpo docente avrebbe dovuto utilizzare. Solo il 22% delle scuole e delle università ha lasciato la scelta agli insegnanti.

Gli insegnanti proattivi che stavano già lavorando utilizzando una piattaforma tecnologica scelta autonomamente, in seguito alle comunicazioni dell'istituzione scolastica si sono allineati alla decisione della scuola utilizzando la piattaforma prescelta collegialmente (19,5%), hanno usato entrambe le soluzioni (13,3%) o hanno continuato a usare in via esclusiva la piattaforma scelta individualmente. Al momento della rilevazione (21 maggio – 21 giugno) più della metà dei docenti rispondenti era alle prese con più di una piattaforma per il lavoro a distanza (Tab. 6), e in quasi la metà dei rispondenti (Fig. 4) si è trattato di Google Meet. Oltre alle piattaforme per le videoconferenze (Meet, Zoom, Teams, ecc.) gli insegnanti rispondenti hanno utilizzando, diversificando, altre tipologie di piattaforme, come quelle specializzate nella distribuzione di materiale didattico, assegnazione e valutazione di compiti on line (Classroom, Padlet, Edmodo, ecc.), ma anche le piattaforme Social (Facebook, Instagram, ecc.) e i canali personali dei docenti sulla piattaforma YouTube. Occorre precisare che non tutti gli insegnanti, durante il periodo di lockdown, hanno realizzato una didattica sincrona in alcuni casi la didattica online si è limitata all'invio di consegne attraverso il registro elettronico o la chat di WhatsApp della classe o dei genitori. Per uniformare le esperienze della didattica online anche sotto questo profilo il Ministero dell'istruzione, con Nota n. 388 del 17 marzo 2020 ha precisato che "il solo invio di materiali o la mera assegnazione di compiti, che non siano preceduti da una spiegazione relativa ai contenuti in argomento o che non prevedano un intervento successivo di chiarimento o restituzione da parte del docente, dovranno essere abbandonati, perché privi di elementi che possano sollecitare l'apprendimento. La didattica a distanza prevede infatti uno o più momenti di relazione tra docente e discenti, attraverso i quali l'insegnante possa restituire agli alunni il senso di quanto da essi operato in autonomia, utile anche per accertare, in un processo di costante verifica e miglioramento, l'efficacia degli strumenti adottati, anche nel confronto con le modalità di fruizione degli strumenti e dei contenuti digitali – quindi di apprendimento – degli studenti, che già in queste settimane ha offerto soluzioni, aiuto, materiali. E' ovviamente da privilegiare, per quanto possibile, la modalità in "classe virtuale".

Tab. 5: Quando la Scuola/Università in cui lavori ha stabilito la piattaforma didattica di utilizzo, tu stavi già usando una qualche piattaforma per insegnare? (V%)

	%
Si, già stavo usando una piattaforma con i miei studenti, in seguito ho utilizzato quella indicata	19,5
Si, già stavo usando una piattaforma con i miei studenti, in seguito ho continuato a usarla in via esclusiva	8,6
Si, già stavo usando una piattaforma con i miei studenti, in seguito ho usato entrambe	13,3
No, attendevo che fosse scelta centralmente per avere una didattica uniforme ai miei colleghi	51,1

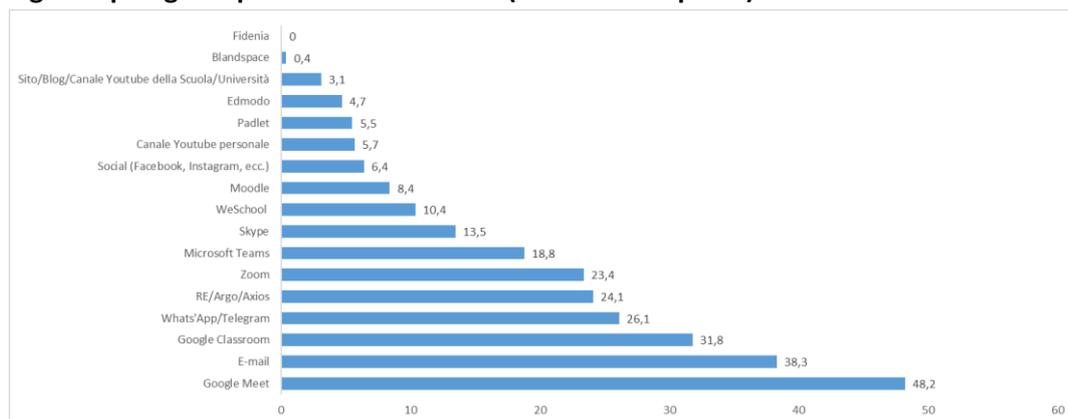
Inapp 2020

Tab. 6: In questo momento quante piattaforme stai utilizzando? (V%)

	%
Nessuna	3,0
Una	45,4
Più di una	51,7

Inapp 2020

Fig. 4: Tipologia di piattaforma utilizzata (V% e multirisposta)



Inapp 2020

Per agevolare il lavoro dei docenti in didattica online, il Ministero dell'istruzione con la Nota n. 7304 del 27/03/2020 "Indicazioni operative per lo svolgimento delle attività di formazione in servizio dei docenti, nonché delle attività di formazione dei docenti neo immessi in ruolo e dei dirigenti scolastici neoassunti, alla luce delle misure urgenti di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 assunte", chiarisce che il DL n.18 del 17/03/2020 ha destinato 5 milioni di euro alle istituzioni scolastiche per la formazione del personale sulle metodologie e tecniche per la didattica a distanza (art. 120 comma 1 lettera c), fondo da ripartire con decreto del Ministro dell'istruzione). Tra la fine di marzo e metà aprile i dirigenti scolastici hanno eseguito un'analisi dei fabbisogni di formazione del personale docente al fine di attivare un percorso sugli strumenti della DAD e hanno selezionato esperti interni o esterni, in caso di necessità, per il conferimento dell'incarico di formazione sulla didattica a distanza ed utilizzo delle tecnologie connesse, nell'ambito Azione #28 PNSD⁵.

Durante il periodo del lockdown i docenti sono stati catapultati in una scuola diventata esclusivamente digitale e molti di loro hanno avuto bisogno di strumenti aggiuntivi per orientarsi nella nuova didattica. Gli insegnanti, soprattutto i meno esperti di nuove tecnologie, hanno necessitato di formarsi o di aggiornarsi per poter stare al passo con quanto il contesto pandemico stava loro richiedendo per non interrompere il percorso di apprendimento dei bambini e dei ragazzi.

I docenti rispondenti hanno restituito una fotografia che illustra una partecipazione nutrita alle attività formative riguardanti l'innovazione didattica, quali le piattaforme didattiche o le App utili all'apprendimento, già prima che l'emergenza Covid-19 le trasformasse in essenziali e imprescindibili (Tab. 7). Tuttavia,

⁵ Il PNSD 2015 - Azione #28, istituisce la figura strategica dell'animatore digitale con l'obiettivo, insieme al dirigente scolastico e al direttore amministrativo, di diffondere l'innovazione nelle scuole. Tra gli ambiti di azione dell'Animatore digitale rientrano le "attività di assistenza tecnica e di implementazione delle tecnologie e soluzioni digitali nella didattica in classe e a distanza", che sono stati di fondamentale aiuto alle istituzioni scolastiche ai fini dello sviluppo delle modalità di apprendimento a distanza, alla luce della recente situazione di emergenza nazionale per il Covid-19.

Attraverso il PNSD (Piano Nazionale Scuola Digitale), il documento triennale di indirizzo del MIUR, si identificano le priorità nazionali per irrobustire lo sviluppo professionale dei docenti, che si configurano come "agenti del cambiamento", soprattutto nella sfida dell'innovazione didattica. In questo contesto un rilievo preminente lo assumono le tecnologie digitali, che incidono in maniera sempre più considerevole nei processi cognitivi e di apprendimento e possono divenire validi alleati nel "sostegno per la realizzazione di nuovi paradigmi educativi e la progettazione operativa di attività" (PNSD 2015).

l'attivazione su larga scala della didattica a distanza conseguentemente all'emergenza sanitaria, ha messo in luce il divario di competenze dei docenti in connessione alle tecnologie digitali, in particolare alle attività sincrone come quelle relative alle videolezioni e ai contenuti digitali spingendo una parte di essi a partecipare ad attività formative o di aggiornamento su questi temi. Infatti, se prima dell'emergenza Covid-19 l'interesse formativo degli insegnanti si è concentrato sui temi delle Competenze trasversali e della Privacy e GDPR, nel mezzo dell'emergenza sanitaria e dell'utilizzo della didattica a distanza, gli insegnanti che hanno partecipato alla formazione dedicata all'impiego di piattaforme didattiche e creazione di videolezioni e/o formazione sulle App utili all'apprendimento sono passati dall'8,1% al 91,9%.

L'impiego quotidiano delle tecnologie per l'apprendimento ha permesso ai docenti di focalizzare meglio i loro fabbisogni formativi in questa area, in termini di competenze e conoscenze attualmente possedute e quelle da raggiungere (Tab. 8). È interessante notare che, gli insegnanti rispondenti, si sono concentrati sul potenziamento del sapere sulle piattaforme didattiche e loro correlati, ma anche su un tema particolarmente insidioso in tempo di didattica online, ossia la valutazione degli apprendimenti. Infatti, poiché sono venute meno le condizioni della didattica in presenza, la valutazione ha richiesto un lavoro di adeguamento da parte dei singoli docenti e del Collegio dei docenti delle singole istituzioni scolastiche da deliberare con apposite linee guida per regolare l'attività didattica, la verifica e la valutazione. In questo contesto i singoli docenti hanno dovuto rivedere le progettazioni definite ad inizio anno scolastico e hanno rimodulato gli obiettivi di apprendimento.

Tab. 7: Formazione su tematiche relative alla DAD prima e dopo la chiusura delle scuole/università (V% multirisposta)

Formazione effettuata	Prima del lockdown	Dopo il lockdown
Uso piattaforme didattiche, creazione di videolezioni, App utili alla didattica, cloud o archiviazione dati	8,1	91,9
Competenze trasversali	47,8	12,6
Didattica inclusiva a distanza	23,0	26,6
Formazione su privacy e GDPR	35,8	11,1
App utili alla didattica	28,8	34,1
Nessuno in elenco	25,2	22,6

Inapp 2020

Tab. 8: Frequenze temi fabbisogni formativi degli insegnanti – prima scelta su classifica di 3 (v.a.)

Fabbisogno	v.a.
Utilizzo delle piattaforme didattiche e gli ambienti di apprendimento online	96
Valutazione a distanza	85
Creazione di videolezioni e contenuti digitali	67
Didattica inclusiva a distanza	54
App utili alla didattica	29
Competenze trasversali	28
Flipped Classroom e/o Cooperative learning	25
Privacy e GDPR	15
Cloud e archiviazione Dati	9
Altro	3

Inapp 2020

Conclusioni

Con l'avvio dell'attuale anno scolastico la DAD (Didattica A Distanza) si è trasformata in DDI (Didattica Digitale Integrata) che integra l'insegnamento a distanza realizzato mediante piattaforme digitali ad attività svolte in presenza. Il Ministero dell'istruzione con DM n. 39 del 26 giugno 2020 ha emanato le linee guida per la DDI e ha richiesto a tutte le istituzioni scolastiche di adottare un piano per la didattica digitale integrata da utilizzare in caso si fosse resa urgente e indifferibili la sospensione delle attività didattiche in presenza a causa dell'aggravarsi del quadro epidemiologico nazionale. Ad oggi la DDI è utilizzata non solo in tutte le scuole secondarie di II grado, in seguito alle disposizioni del DPCM del 3 novembre 2020 fino al 5 dicembre (il precedente DPCM del 24 ottobre aveva previsto l'innalzamento al 75% della Didattica Digitale Integrale nelle scuole secondarie di II grado), ma anche in quei territori che hanno sospeso la didattica in presenza anche dei gradi inferiori e in tutti quei contesti in cui, per esigenze sanitarie (quarantena, isolamento fiduciario, per i singoli alunni o per l'intera classe), si rende necessaria attivarla.

Le conseguenze a medio e lungo tempo provocate dalla emergenza epidemiologica da Covid-19, così come le ricadute sociali ed economiche che potrebbero verificarsi nel contesto di ripresa della ordinaria quotidianità devono ancora essere messe a fuoco. Tuttavia, è indubbio che nel sistema dell'istruzione e in quello delle telecomunicazioni la pandemia ha provocato una accelerazione verso la digitalizzazione, facendo emergere l'irreversibilità di questa direzione. La pandemia, di fatto, si è configurata come un potente catalizzatore per il cambiamento.

L'imponente investimento messo in campo dal Governo, in questi pochi mesi, per sostenere la didattica online (85 milioni di Euro solo con il DL 18/2020 cd "CuraItalia"), attraverso lo sviluppo delle piattaforme e delle infrastrutture, l'acquisto di device per il comodato d'uso a alunni, studenti e insegnanti con contratto a tempo determinato, la formazione e l'aggiornamento dei docenti sulle nuove tecnologie e la didattica innovativa, e il significativo know-how capitalizzato dal corpo docente su queste tematiche non può essere disperso. L'esperienza collettiva della didattica online, che ha riguardato l'intero comparto dell'istruzione per 18 settimane (contro le 14 dei loro colleghi di area OCSE), ha cambiato il paradigma dell'insegnamento, al cui centro ora si trova il processo educativo e dove ci sarà maggiore spazio per i percorsi individualizzati e flessibili.

Il futuro del sistema dell'istruzione sarà sempre più ibrido, senza contrapposizioni ideologiche, in cui coesisteranno e si esploreranno il modello della didattica online e digitale con quello della comunità in presenza.

3. Le policies europee in contesto di emergenza COVID-19. Una prospettiva di genere.

Introduzione

L'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del COVID-19 ha presto innescato un'inedita crisi globale, investendo tutti gli aspetti della vita economica e sociale.

Essa ha determinato effetti anche sul linguaggio in uso, arricchendolo di neologismi. Parole come *lockdown*, distanziamento sociale, *smart working* sono diventate di uso comune, altre di origine maggiormente settoriale hanno rapidamente arricchito il nostro vocabolario quotidiano, come ad esempio *DaD* - didattica a distanza, *social bubble*, fino ad arrivare a parlare di *new normal* vale a dire nuova normalità, per indicare il processo di trasformazione dei contesti avvenuto in relazione alla pandemia.

Gli effetti sull'economia mondiale stanno emergendo in tutta la loro forza ed intensità, dando avvio ad una fase di recessione globale con conseguenze rilevanti sui mercati del lavoro⁶. La diffusione del virus ha imposto la necessità di intervenire tempestivamente attuando, *in primis*, misure sanitarie urgenti a tutela della salute e, parallelamente, misure economiche necessarie alla protezione del reddito dei cittadini e delle imprese, in sostegno all'occupazione.

A tal fine, i governi europei hanno prontamente predisposto, tra i mesi di marzo e aprile 2020, procedure di *lockdown* e un significativo blocco delle attività produttive (tav.1), con effetti immediati sull'occupazione di milioni di lavoratori e lavoratrici e, parallelamente, introdotto *set* di misure volte a mitigarne le criticità socio-economiche.

Tuttavia, è necessario considerare che l'elaborazione e l'attuazione di politiche, programmi e interventi, può produrre un diverso impatto sulle donne e sugli uomini: la presunta neutralità spesso reitera e rafforza *gap* preesistenti. Infatti, a causa delle disuguaglianze strutturali che caratterizzano, a livello globale, i mercati del lavoro, gli esiti e gli impatti della maggior parte delle politiche sono diversi per uomini e donne.

Un approccio strategico orientato al *mainstreaming* di genere risulta quale elemento imprescindibile affinché le politiche e gli interventi contribuiscano a superare, non riprodurre, né ampliare i *gap* preesistenti rafforzando processi di elaborazione di politiche maggiormente eque e inclusive.

Tale approccio, considerando in modo sistematico condizioni, situazioni e bisogni specifici di donne e uomini, anche attraverso la realizzazione di azioni di valutazione di impatto in tutte le fasi del ciclo delle politiche, consentirebbe di assicurare maggiore equità nei risultati.

L'obiettivo di applicare sistematicamente una lente di genere alle politiche dovrebbe essere considerato come elemento essenziale per rafforzarne i processi di elaborazione, l'attuazione e l'impatto integrando i principi di inclusività, coerenza, trasparenza, anche attraverso l'adozione di un approccio intersezionale.

L'attuale crisi potrebbe determinare effetti sproporzionati su alcuni segmenti della popolazione, tali da innescare un peggioramento delle condizioni di vita ed economiche: le condizioni economiche e sociali pregresse possono, nel medio e lungo periodo, aumentare i rischi economici conseguenti l'epidemia e fungere da moltiplicatore di disuguaglianze, trascinando in condizione di povertà e deprivazione anche chi precedentemente occupava posizioni economiche di relativa stabilità, mutando ed ampliando il contesto e le dinamiche della povertà e ponendo nuove sfide ai sistemi di protezione sociale e di *welfare*.

⁶ ILO, COVID-19 e il mondo del lavoro: impatto e risposte. 18 marzo 2020.
https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_739996/lang--it/index.htm

I fattori di rischio che potrebbero contribuire a un peggioramento delle condizioni socio-economiche riguardano principalmente con l'età, il genere e la disabilità e l'origine etnica. Rispetto al fattore età, secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), i giovani che già vivono situazioni di disoccupazione e sottoccupazione più elevate, potrebbero risentire maggiormente del calo della domanda di manodopera mentre gli anziani, oltre ad essere più a diretto rischio di salute, potrebbero dover affrontare ulteriori criticità occupazionali. I bambini invece, soprattutto quelli provenienti da famiglie già in condizione di svantaggio socio-economico, rischiano di scivolare nella grave deprivazione materiale e, a fronte anche della chiusura delle scuole, in quella educativa⁷. On diversa è la prospettiva per chi, trovandosi già in situazioni di fragilità dovuta alla disabilità, rischia di vivere una condizione di maggior isolamento e difficoltà, anche dovuta all'eventuale discontinuità nell'erogazione dei servizi. In tale contesto anche e soprattutto le disuguaglianze di genere rischiano di inasprirsi in relazione a caratteristiche e fattori strutturali che storicamente segnano le dinamiche nel mercato del lavoro.

3.1. Le strategie dei Paesi europei di contrasto agli effetti socio-economici della pandemia COVID-19

Secondo una stima preliminare dell'ILO, la crisi economica e del lavoro causata dalla pandemia del COVID-19 potrebbe spingere circa 25 milioni di persone in una condizione di disoccupazione, sottoccupazione e povertà lavorativa⁸. Gli interventi programmati e attuati dai diversi Paesi hanno dunque tentato di privilegiare alcune dimensioni rilevanti, quali il mantenimento dell'occupazione e i livelli salariali, considerando talvolta anche le esigenze di gruppi specifici più vulnerabili ritenuti a maggior rischio di povertà ed esclusione sociale. Infatti, sebbene il virus abbia dimostrato di colpire indiscriminatamente, a prescindere dalla collocazione geografica e da quella sociale, gli effetti della pandemia da COVID-19 potrebbero non essere uguali per tutti in termini di produzione della disuguaglianza, confermando quanto dichiarato dall'OMS ossia che il virus colpirebbe in proporzione maggiore le persone che si trovano all'estremità inferiore della distribuzione del reddito, quindi più povere e vulnerabili⁹.

In virtù di quanto esposto, si è deciso di passare in rassegna il quadro degli interventi posti in essere dai governi europei per affrontare il periodo di emergenza Covid-19, con uno sguardo ai meccanismi di protezione sociale ed economica attuati. In questa prospettiva, il presente lavoro tenterà di analizzarne ed estrapolarne i principali elementi costitutivi, raggruppandoli in macrotipologie, tentando di evidenziare le implicazioni che tali interventi possono avere rispetto alla variabile di genere.

In coerenza con quanto disposto dalla nuova strategia di genere 2020-2025 nella quale si ribadisce la necessità di perseguire l'obiettivo della parità di genere attraverso l'approccio duale implementando sia misure mirate volte a conseguire la parità di genere sia attraverso una maggior integrazione della dimensione di genere in tutte le politiche¹⁰, il presente lavoro intende verificare se, ed eventualmente attraverso quali interventi, le policy di contrasto alle conseguenze sanitarie e socio economiche prodotte dalla pandemia di COVID-19, pongono attenzione alla variabile di genere.

⁷ Save the Children, Riscriviamo il futuro, l'impatto del coronavirus sulla povertà educativa. P. 4. <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/impatto-del-coronavirus-sulla-poverta-educativa>.

⁸ ILO, https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/comunicati-stampa/WCMS_738986/lang--it/index.htm
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/genericdocument/wcms_740748.pdf
sottoccupazione: Si prevede inoltre un aumento della sottoccupazione su larga scala. Come è stato constatato in occasione di precedenti crisi, l'impatto sulla domanda di lavoro si tradurrà in significativi aggiustamenti al ribasso dei salari e degli orari di lavoro.

⁹ https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020.pdf?sfvrsn=29da3ba0_19

¹⁰ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025, Bruxelles, 5.3.2020 COM(2020) 152 final

Per analizzare le policy descritte si è proceduto, seguendo la logica dell'approccio duale, in prima battuta ad individuare l'esistenza o meno di interventi dedicati esclusivamente o in parte alla componente femminile della popolazione. Ci preme precisare, che ai fini della parità di genere, l'individuazione di tali interventi non rappresenta di per sé un fattore positivo, soprattutto se le misure in questione riguardano l'ambito delle misure di conciliazione. Esse rischiano, infatti, se dedicate solo alle donne, di rinforzare ruoli e stereotipi legati alla distribuzione dei carichi di cura, incidendo sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro.

In seconda istanza si è invece cercato di comprendere, se nella definizione degli interventi posti in essere si è tenuto conto dell'eventuale diverso impatto differenziato sui due generi. Ciò con la finalità di rilevare, nel caso di interventi varati in maniera neutra, cioè non specificamente rivolti né alle donne né agli uomini e che si presume abbiano un impatto uguale su entrambi¹¹, i possibili risvolti per i due generi e le relative questioni aperte, in tal senso proponendone una prospettiva di genere nella lettura

La ricognizione ha preso in considerazione le misure di *policy* varate sin dall'avvio della fase di emergenza di ciascun Paese appartenente all'Unione Europea, a partire in taluni contesti già dai primi giorni del mese di marzo, sino alla fine del mese di maggio 2020. Per costruire un quadro esaustivo delle misure di *policies* introdotte dai 27 Paesi europei, per le finalità sopra esposte, si è proceduto seguendo un piano di lavoro articolato in diverse fasi: nella prima di queste, sono state scelte le dimensioni di ricerca ritenute rilevanti e ricondotte a tre macro-categorie: economico-fiscale e monetaria; sostegno al reddito e occupazione; sostegno alle famiglie. Tali dimensioni hanno una evidente rilevanza di genere in quanto la scelta degli interventi e della platea dei destinatari potrà determinare effetti differenziati, soprattutto nel medio e lungo periodo, su uomini e donne. Infatti, ciascuna di esse, se sottoposta ad un'attenta lettura di genere, consentirebbe di far emergere elementi utili alla definizione di un quadro di contesto accurato rispetto all'esplicitazione dei bisogni.

Il passaggio di lavoro successivo ha quindi previsto una ricognizione delle norme e dei documenti di indirizzo politico varati dai diversi Paesi e finalizzati all'introduzione di misure di *policy* per contrastare gli effetti sanitari e socioeconomici legati alla pandemia. Tale lavoro ha permesso, attraverso la costruzione di uno schema sinottico, di evidenziare le tipologie di misure ricorrenti e comuni adottate dai Paesi europei e di enunciarne le caratteristiche specifiche. Gli esiti della ricognizione hanno evidenziato, infatti, quali tipologie di misure sono state privilegiate dai Paesi, sia in termini di convergenza che di differenziazione. All'interno delle dimensioni indagate, è stato possibile individuare le seguenti tipologie di misure:

Misure interventi di politica fiscale

Sostegno al sistema sanitario
Sostegno del flusso di cassa aziendale
Sostegno del reddito delle famiglie
Sostegno dell'occupazione

Misure interventi di politica monetaria

Interventi della BCE
Interventi delle Banche Centrali Nazionali

Misure interventi a sostegno dell'occupazione

Smart-working/homeworking
Assenza per malattia-quarantena
Regime di riduzione dell'orario di lavoro-cassa integrazione
Cash transfer per lavoratori e aziende
Bonus per specifiche categorie di lavoratori.

Misure a sostegno della fragilità economica e sociale

Aiuti alimentari
Deroga pagamenti bollette utenze

¹¹Tuttavia, una simile policy può in realtà reiterare le disuguaglianze di genere esistenti o persino comportare un impatto differenziato sulle donne e sugli uomini, in particolare sulle donne e sugli uomini. Le politiche neutre rispetto al genere non promuovono una parità di genere sostanziale e sono spesso definite "gender blind". <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1193?lang=it>

Le misure economico-fiscali attuate in Europa, durante il periodo emergenziale, mirano a garantire alle imprese un flusso di cassa sufficiente per sostenere pagamenti, evitare licenziamenti e, nei casi peggiori, la chiusura o il fallimento dell'attività. Tale sostegno ai flussi di cassa è fornito attraverso la predisposizione di un *mix* di misure fiscali e non. Il tipo di misura fiscale più frequente è rappresentato dal differimento del pagamento delle imposte mentre, in alcuni casi, si è optato per misure per ridurre la pressione fiscale. Per quanto riguarda le misure non fiscali, lo strumento più comune risulta essere la garanzia dei prestiti, in cui il governo garantisce in tutto o in parte il valore dei prestiti bancari concessi alle imprese eleggibili, oppure eroga piccoli prestiti senza interessi e/o contributi in denaro. Tra le altre misure troviamo il differimento dei pagamenti dei costi non salariali aziendali, come l'affitto o gli interessi.

Per quanto concerne gli interventi su lavoratori e imprese è stato rilevato, anzitutto, un generalizzato ricorso al lavoro da casa, nelle sue diverse accezioni di telelavoro e *smart working*, nella maggior parte dei casi reso obbligatorio oppure fortemente incoraggiato dalla dichiarazione di stato di emergenza. Indubbiamente la possibilità di lavorare da casa, oltre ad aver consentito il necessario distanziamento per questioni sanitarie, ha garantito la continuità occupazionale per un'ampia platea di lavoratori e lavoratrici.

Inoltre, quasi tutti i Paesi hanno risposto con un'espansione senza precedenti del sistema di protezione sociale. Obiettivo delle misure previste è stato quello sostenere l'occupazione ed evitando ulteriori impatti negativi. Più in dettaglio, le misure hanno previsto la definizione o il consolidamento di dispositivi di mantenimento dei posti di lavoro e di sostegno alle imprese in settori fortemente colpiti, soprattutto mediante il ricorso a sistemi di lavoro a orario ridotto (*short time schemes*, come in Italia la cassa integrazione). Tali misure sono state sostenute, in costanza di rapporto di lavoro, da meccanismi di compensazione salariale e parallelamente dall'ampliamento delle indennità di disoccupazione nei casi di perdita del lavoro. Infine, sono stati previsti trasferimenti diretti alle piccole e medie imprese (PMI) per un periodo definito e variabile a seconda del Paese.

Sono stati, inoltre, introdotti o implementati strumenti per l'assistenza sociale, rivolta alle fasce di popolazione più povere e vulnerabili, tra i quali: interventi di sostegno alimentare attraverso l'erogazione di buoni spesa, forniture di pasti e genere di prima necessità a domicilio; misure a sostegno dell'abitare attraverso deroga del pagamento delle utenze, blocco degli sfratti, ecc. Tali interventi sono stati rivolti prevalentemente a nuclei familiari in condizione di povertà, anziani e studenti. Anche in questo caso, come noto, il rischio di povertà aumenta per alcune categorie di lavoratori e lavoratrici nonché per alcuni segmenti della popolazione, quali ad esempio i nuclei familiari monoparentali, a maggioranza femminile, e le donne anziane¹².

In ragione delle misure di contenimento del virus e di distanziamento sociale introdotte, soprattutto alla luce della chiusura delle istituzioni scolastiche e dunque delle nuove esigenze di cura e custodia in capo alle famiglie, i governi europei hanno varato una serie di misure finalizzate a sostenere le esigenze di conciliazione e di sostegno al reddito familiare. Sebbene con approcci e modalità attuative diversificati, quasi tutti i Paesi hanno elaborato strategie di risposta che vanno dall'introduzione e implementazione di congedi parentali

¹² Per approfondimenti si veda Esposito, M., Rizzo, A., "Genere e povertà. Evidenze empiriche e sfide metodologiche" in Inapp, Cardinali, V. (a cura di), *Gender policies report*, 2019

per questa situazione emergenziale retribuiti e non, all'erogazione di veri e propri sussidi di integrazione del reddito.

3.2. Misure di politica monetaria

L'Europa si è mossa su più livelli per sostenere gli effetti economici indotti dall'emergenza COVID-19. Alcuni interventi riguardano solo i 19 Stati dell'area euro (Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna): è il caso delle varie misure di espansione monetaria introdotte dalla Banca centrale europea e dell'allentamento del Patto di Stabilità, che si applica soltanto a chi è dentro la moneta unica. Altri interventi riguardano, invece, l'intera Unione Europea (inclusi i Paesi membri non appartenenti alla zona euro: Bulgaria, Cechia, Croazia, Polonia, Romania, Slovacchia e Svezia).

Tabella 1. Misure di politica monetaria in UE ai tempi del COVID-19

	MISURE DI POLITICA MONETARIA E MACROFINANZIARIA																	
	Misure BCE						Misure Banche Centrali Nazionali											
	APP (Asset Purchase Programme)	TLTRO (Targeted Longer-Term Refinancing Operations-III)	PELTRO (Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations)	PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme)	CSPP (Corporate Sector Purchase Programme)	MRO (main refinancing operations) LTRO (long term refinancing operations) TLTRO (Targeted Longer Term Refinancing Operations)	Agevolazione garanzie credito Euro-sistema	Autorizzazione operare al di sotto del pilastro, della riserva di capitale e del LCR- Liquidity Coverage Ratio	Flessibilità requisiti classificazione accantonamenti perdite crediti da garanzie pubbliche	Riduzione del capitale per il rischio di mercato	Rilascio di liquidità aggiuntiva	Divieto di vendita allo scoperto	Riduzione della riserva di capitale anticiclica	Capitalizzazione degli utili/no distribuzione dividendi	Moratoria sui rimborsi di prestiti bancari	Riduzione tassi e commissioni	Semplificazioni procedure	Rinegoziazione prestiti
AUSTRIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
BELGIO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
BULGARIA													X	X	X			
CECHIA													X			X		
CIPRO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	
CROAZIA													X	X	X			
DANIMARCA									X				X	X				
ESTONIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
FINLANDIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
FRANCIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				X
GERMANIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
GRECIA		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X		
IRLANDA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X		
ITALIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X		
LETTONIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X		
LITUANIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				X
LUSSEMBURGO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X			
MALTA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
PAESI BASSI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
POLONIA													X	X	X			
PORTOGALLO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		
ROMANIA																X	X	
SLOVACCHIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
SLOVENIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		
SPAGNA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
SVEZIA								X					X	X	X		X	
UNGHERIA													X			X		

Elaborazione Inapp, 2020

La BCE ha deciso di fornire sostegno alla politica monetaria attraverso:

- la dotazione temporanea aggiuntiva di 120 miliardi di euro per acquisti di titoli fino alla fine del 2020 nell'ambito del programma esistente (APP - Asset Purchase Programme);
- l'allentamento delle condizioni sulle operazioni TLTRO III (Targeted Longer-Term Refinancing Operations-III), le maxi-aste di liquidità. In particolare, il Consiglio direttivo ha deciso di ridurre il tasso di interesse sulle operazioni TLTRO III nel periodo da giugno 2020 a giugno 2021 a 50 punti base al di sotto del tasso di interesse medio di deposito prevalente nello stesso periodo.

Più di recente, la BCE ha introdotto un nuovo strumento di liquidità (*PELTRO - Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations*), che consiste in una serie di operazioni di rifinanziamento a più lungo termine di emergenza pandemica, effettuate con un tasso di interesse inferiore di 25 pb al tasso di *MRO (main refinancing operations)* medio prevalente per tutto il periodo. I *PELTRO* iniziati a maggio matureranno in una sequenza scaglionata tra luglio e settembre 2021.

Ulteriori misure includono un ulteriore programma di acquisto di asset da 750 miliardi di euro di titoli del settore pubblico e privato (programma di acquisto di emergenza pandemica, *PEPP - Pandemic Emergency Purchase Programme*) fino alla fine del 2020, una gamma aumentata delle attività ammissibili nell'ambito del programma di acquisto del settore societario (*CSPP - Corporate Sector Purchase Programme*) e la distensione degli standard di garanzia per le operazioni di rifinanziamento dell'Eurosistema (*MRO, LTRO- long term refinancing operations, TLTRO*).

La BCE ha inoltre annunciato all'inizio di aprile un ampio pacchetto di misure di alleggerimento delle garanzie per le operazioni di credito dell'Eurosistema. Questi includono una riduzione permanente degli scarti di garanzia del 20% per le attività non negoziabili e misure temporanee per la durata del *PEPP* (al fine di rivalutarne l'efficacia entro la fine del 2020), una espansione dell'idoneità delle garanzie a includere le obbligazioni sovrane greche, nonché un'estensione del campo di applicazione del cosiddetto quadro per i crediti aggiuntivi, in modo da poter includere anche i prestiti garantiti dal settore pubblico alle PMI, ai lavoratori autonomi e alle famiglie.

Nel tentativo di mitigare l'impatto di possibili declassamenti del *rating* sulla disponibilità di garanzie collaterali, il 22 aprile, la BCE ha inoltre annunciato che fino al settembre 2021 l'idoneità delle attività negoziabili, utilizzate come garanzia nelle operazioni di finanziamento dell'Eurosistema, scenderà al di sotto degli attuali requisiti minimi di qualità creditizia "BBB-" ("A-" per i titoli garantiti da attività), a condizione che il loro *rating* rimanga rispettivamente pari o superiore a "BB". Le attività che scendono al di sotto di questi requisiti minimi di qualità creditizia saranno soggette a scarti di garanzia sulla base dei loro rating effettivi.

La vigilanza bancaria della BCE ha consentito a istituzioni significative di operare temporaneamente al di sotto della guida del secondo pilastro (*P2R*), della riserva di conservazione del capitale e del coefficiente di copertura della liquidità (*LCR- Liquidity Coverage Ratio*). Le nuove regole sulla composizione del capitale per soddisfare il requisito del secondo pilastro sono state anticipate per liberare capitale aggiuntivo. La BCE ritiene che l'adeguata liberazione della riserva di capitale anticiclica (*CCyB - Countercyclical Capital Buffer*) da parte delle autorità macro prudenziali nazionali rafforzerà le misure di alleggerimento dei requisiti patrimoniali.

L'autorità di vigilanza bancaria della BCE ha deciso di esercitare - su base temporanea - flessibilità nei requisiti di classificazione e nelle aspettative in materia di copertura delle perdite per i prestiti in sofferenza (*NPL - Non Performing Loans*) coperti da garanzie pubbliche e moratorie pubbliche connesse con COVID-19; ha, inoltre, raccomandato alle banche di evitare ipotesi pro-cicliche per la determinazione degli accantonamenti per perdite e di optare per le norme transitorie dell'*IFRS 9 (International Financial Reporting Standard)*. Più recentemente, la vigilanza bancaria della BCE ha chiesto alle banche di non pagare dividendi per gli esercizi finanziari 2019 e 2020 o riacquistare azioni durante la pandemia COVID-19: il capitale conservato dovrebbe essere utilizzato per sostenere le famiglie, le piccole imprese e le imprese mutuarie e/o per assorbire le perdite sulle esposizioni esistenti verso tali mutuatari.

La vigilanza bancaria della BCE ha, inoltre, fornito un alleggerimento temporaneo dei requisiti patrimoniali per il rischio di mercato adeguando la soglia minima prudenziale all'attuale requisito patrimoniale minimo

delle banche. La Commissione europea ha adottato un pacchetto bancario che propone modifiche mirate alle norme bancarie dell'UE, tra cui, tra le altre misure, una proroga di due anni delle attuali disposizioni transitorie per l'attuazione dell'*IFRS 9* nel *Credit Requirements Regulation (CRR)*.

Parallelamente ai molteplici interventi della BCE, alcuni interventi, convenzionali e non, di politica monetaria, sono stati presi dalle banche centrali dei singoli Paesi dell'Unione.

Nella maggior parte dei Paesi, le banche centrali si sono rese disponibili a fornire liquidità alle banche, per esempio attraverso: l'investimento in titoli commerciali a breve termine come accaduto in Finlandia; l'acquisizione diretta del capitale azionario delle società considerate più economicamente rilevanti per rafforzare la loro posizione patrimoniale, attraverso il *WSF (Wirtschaftsstabilisierungsfonds)*, organismo federale istituito in Germania per fornire i fondi per rispondere all'emergenza coronavirus; l'estensione delle linee di garanzia governativa per le imprese, i lavoratori autonomi e le famiglie più vulnerabili in Spagna.

Alcune autorità centrali dei mercati finanziari dei Paesi dell'eurozona, per scongiurare facili speculazioni, hanno vietato le vendite allo scoperto, soprattutto a seguito del massiccio calo dei prezzi nelle Borse (Austria, Belgio, Francia e Spagna).

La maggior parte delle banche centrali, in ottemperanza a quanto suggerito dalla BCE, ha previsto la riduzione della riserva di capitale bancaria anticiclica allo 0%, ciò al fine di liberare risorse per poter agevolmente provvedere a perdite o nuovi prestiti.

In linea con le raccomandazioni della BCE sulla distribuzione di dividendi durante la pandemia di COVID-19, le autorità centrali di molti Paesi (Estonia, Italia, Lussemburgo e Slovenia) hanno consigliato alle banche di astenersi dalla distribuzione degli utili accumulati, per non rischiare di limitare la loro capacità di soddisfare le esigenze di credito e liquidità dei loro clienti.

Molte banche centrali hanno invitato i loro istituti di credito a: offrire una moratoria di sei/dodici mesi sui rimborsi di prestiti e sugli interessi per i mutuatari (almeno il 70 % dei Paesi dell'area euro); semplificare le procedure e gli obblighi di documentazione per i nuovi prestiti a breve termine e le altre linee di credito (Cipro); applicare tassi di interesse favorevoli sui nuovi prestiti (Cipro, Lettonia e Slovenia); rinegoziare i termini dei prestiti bancari delle PMI (Francia e Lituania).

Per quanto riguarda i Paesi dell'Unione Europea fuori zona euro, hanno dovuto adottare misure interne di politica monetaria molto efficaci ed efficienti, a fronte dell'assenza delle varie misure di espansione monetaria adottate dalla Banca centrale europea nei Paesi dell'eurozona. Anche in questi Paesi, la priorità è stata quella di aumentare la liquidità del sistema bancario: in Croazia, ad esempio, la liquidità è stata erogata attraverso la linea di pronti contro termine strutturale, utilizzata per la prima volta dal dicembre 2018 (liquidità a 5 anni pari a 3,8 miliardi di HRK, kuna croata, valuta ufficiale, ad un tasso di interesse fisso dello 0,25%) e i pronti contro termine settimanali utilizzati dalle banche per la prima volta dal dicembre 2017, il cui tasso è stato ridotto dallo 0,30% allo 0,05%; la Banca nazionale ceca (*ČNB*), la Banca nazionale polacca (*NBP*) e le autorità centrali romene hanno aumentato la frequenza delle operazioni pronti contro termine; le autorità svedesi e la banca centrale ungherese (*MNB*) hanno aumentato gli acquisti di titoli obbligazionari (obbligazioni governative e municipali, obbligazioni garantite e titoli emessi da società non finanziarie, obbligazioni ipotecarie).

Gli interventi di politica monetaria a livello nazionale delle banche centrali dei Paesi fuori area euro sono più o meno allineati con quelli messi in atto nella zona euro: riduzione della riserva di capitale bancaria anticiclica allo scopo di rilasciare risorse al fine di essere in grado di provvedere ad eventuali perdite o nuovi prestiti

(Bulgaria, Danimarca e Svezia); accordi sulla moratoria sui rimborsi di prestiti e sugli interessi per i mutuatari per sei/dodici mesi (Bulgaria, Croazia, Grecia, Polonia, Romania e Ungheria); divieto di distribuzione dei dividendi (Bulgaria, Croazia, Danimarca e Svezia); riduzione dei tassi di credito per i nuovi mutui (Polonia, Cechia, Romania e Svezia). Le autorità danesi e svedesi preposte alla stabilità finanziaria hanno annunciato un allentamento del regolamento europeo sul requisito del coefficiente di copertura della liquidità (*LCR*), prevedendo la possibilità per le banche di violarlo.

È necessario specificare che, tra i Paesi fuori area euro, la Grecia rappresenta un'eccezione: infatti, non è ammissibile nell'ambito della dotazione temporanea aggiuntiva di 120 miliardi di euro per acquisti di titoli fino alla fine del 2020 nell'ambito dell'*APP* esistente dalla BCE, ma è ammissibile per tutte le altre misure di sostegno monetario che la BCE ha messo in campo contro il COVID-19.

3.3 Misure di politica fiscale

In ottica di contrasto agli effetti economici del periodo di emergenza COVID-19, la maggior parte dei Paesi ha introdotto misure fiscali adottando un approccio focalizzato e sequenziale: devono corrispondere alle circostanze specifiche di ciascun Paese e sono in gran parte temporanee, rivalutabili periodicamente e prorogabili. Le misure di carattere fiscale sono sostanzialmente riconducibili alle seguenti categorie:

- tempi supplementari per gli adempimenti (proroghe dei termini, rinvio dei pagamenti delle imposte, accesso facilitato ai piani di rateizzo dei debiti e proroga della durata dei piani esistenti, sospensione del recupero coattivo dei crediti fiscali, sospensione nell'applicazione di sanzioni e interessi);
- accelerazione nell'erogazione dei rimborsi ai contribuenti;
- politiche di sostegno al consumo, all'occupazione e agli investimenti;
- miglioramento dei servizi ai contribuenti e iniziative di comunicazione.

Sulla base del loro effetto sul deterioramento del saldo di bilancio, possiamo classificare queste misure fiscali in tre categorie:

- impulso fiscale immediato: aumento della spesa pubblica (come le risorse mediche, il mantenimento del personale, il sovvenzionamento delle PMI, gli investimenti pubblici) e rinuncia alle entrate (come la cancellazione di alcune imposte e contributi sociali). Questi tipi di misure portano immediatamente a un deterioramento del saldo di bilancio senza alcuna compensazione diretta;
- differimento: diversi governi hanno deciso di rinviare determinati pagamenti, comprese le imposte e i contributi previdenziali, che in linea di principio dovrebbero essere rimborsati in seguito. Queste misure migliorano le posizioni di liquidità di individui e società, ma non annullano i loro obblighi. Pertanto, queste misure causano un deterioramento del saldo di bilancio nel 2020, ma lo migliorano in seguito. Alcuni Paesi hanno anche differito il servizio dei prestiti o il pagamento delle bollette, il che migliora anche le posizioni di liquidità delle persone colpite;
- altre disposizioni e garanzie in materia di liquidità: tali misure comprendono garanzie all'esportazione, assistenza alla liquidità, linee di credito attraverso le banche nazionali di sviluppo. Alcune di queste misure migliorano la posizione di liquidità del settore privato, ma a differenza dei differimenti che sono automatici e generalmente si applicano ai gruppi destinatari, le linee di credito richiedono l'intervento delle società interessate. Le linee di credito e le garanzie potrebbero non indebolire l'equilibrio di bilancio nel 2020, ma creare passività potenziali che potrebbero trasformarsi in spese effettive nel 2020 o successivamente.

I pacchetti di stimolo e le misure fiscali con cui, non solo a livello europeo, ma a livello mondiale, i Paesi stanno tentando di fronteggiare il disastro sanitario ed economico avranno un forte impatto su tutti i dati macroeconomici. In particolare, sui loro deficit pubblici nel 2020 peseranno oltre 3.000 miliardi di euro, fardello complessivo che i bilanci statali dovranno sopportare per gli aumenti di spesa e i tagli delle tasse.

Tabella 2. Dati macroeconomici in UE ai tempi del COVID-19: previsioni estate 2020 *European Commission*

	PIL			DEFICIT			BILANCIA DEI PAGAMENTI			INFLAZIONE			TASSO DI DISOCCUPAZIONE		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
AUSTRIA	1,6	-7,1	5,6	0,7	-6,1	-1,9	2,3	0,9	1,6	1,5	0,8	1,2	4,5	5,8	4,9
BELGIO	1,4	-8,8	6,5	-1,9	-8,9	-4,2	-0,7	-0,1	-0,3	1,2	0,3	1,4	5,4	7,0	6,6
BULGARIA	3,4	-7,1	5,3	2,1	-2,8	-1,8	5,2	3,3	5,4	2,5	1,0	1,1	4,2	7,0	5,8
CECHIA	2,6	-7,8	4,5	0,3	-6,7	-4,0	0,7	-1,5	-1,0	2,6	2,8	2,2	2,0	5,0	4,2
CIPRO	3,2	-7,7	5,3	1,7	-7,0	-1,8	-5,7	-10,9	-10,1	0,5	-0,5	0,8	7,1	8,6	7,5
CROAZIA	2,9	-10,8	7,5	0,4	-7,1	-2,2	2,4	-1,7	0,5	0,8	0,4	1,4	6,6	10,2	7,4
DANIMARCA	2,4	-5,2	4,3	3,7	-7,2	-2,3	7,9	6,2	6,7	0,7	0,3	1,2	5,0	6,4	5,7
ESTONIA	4,3	-7,7	6,2	-0,3	-8,3	-3,4	2,3	1,1	2,2	2,3	0,3	1,9	4,4	9,2	6,5
FINLANDIA	1,0	-6,3	2,8	-1,1	-7,4	-3,4	-0,8	-1,3	-1,5	1,1	0,3	1,1	6,7	8,3	7,7
FRANCIA	1,3	-10,6	7,6	-3,0	-9,9	-4,0	-0,1	-0,1	-0,4	1,3	0,3	0,7	8,5	10,1	9,7
GERMANIA	0,6	-6,3	5,3	1,4	-7,0	-1,3	7,6	6,1	7,4	1,4	0,4	1,5	3,2	4,0	3,5
GRECIA	1,9	-9,0	6,0	1,5	-6,4	-2,1	-0,3	0,1	-1,2	0,5	-0,5	0,5	17,3	19,9	16,8
IRLANDA	5,5	-8,5	6,3	0,4	-5,6	-2,9	-9,4	4,6	4,4	0,9	-0,2	0,8	5,0	7,4	7,0
ITALIA	0,3	-11,2	6,1	-1,6	-11,1	-5,6	3,0	3,4	3,3	0,6	0,0	0,8	10,0	11,8	10,7
LETTONIA	2,2	-7,0	6,4	-0,2	-7,3	-4,5	0,6	1,1	1,2	2,7	0,4	2,0	6,3	8,6	8,3
LITUANIA	3,9	-7,1	6,7	0,3	-6,9	-2,7	3,5	2,2	2,9	2,2	0,8	1,5	6,3	9,7	7,9
LUSSEMBURGO	2,3	-6,2	5,4	2,2	-4,8	0,1	4,5	4,5	4,5	1,6	0,1	1,5	5,6	6,4	6,1
MALTA	4,4	-6,0	6,3	0,5	-6,7	-2,9	10,7	7,6	9,7	1,5	0,8	1,2	3,4	5,9	4,4
PAESI BASSI	1,8	-6,8	4,6	1,7	-6,3	-3,5	10,2	9,0	8,4	2,7	0,8	1,2	3,4	5,9	5,3
POLONIA	4,1	-4,6	4,3	-0,7	-9,5	-3,8	0,4	0,6	0,9	2,1	2,7	2,8	3,3	7,5	5,3
PORTOGALLO	2,2	-9,8	6,0	0,2	-6,5	-1,8	0,0	-0,6	-0,2	0,3	0,0	1,2	6,5	9,7	7,4
ROMANIA	4,1	-6,0	4,0	-4,3	-9,2	-11,4	-4,6	-3,3	-3,4	3,9	2,5	2,8	3,9	6,5	5,4
SLOVACCHIA	2,3	-9,0	7,4	-1,3	-8,5	-4,2	-2,6	-2,9	-2,4	2,8	1,9	0,8	5,8	8,8	7,1
SLOVENIA	2,4	-7,0	6,1	0,5	-7,2	-2,1	6,8	6,8	6,8	1,7	0,2	1,1	4,5	7,0	5,1
SPAGNA	2,0	-10,9	7,1	-2,8	-10,1	-6,7	2,0	3,2	2,7	0,8	0,1	0,9	14,1	18,9	17,0
SVEZIA	1,2	-5,3	3,1	0,5	-5,6	-2,2	4,4	3,7	4,0	1,7	0,6	1,1	6,8	9,7	9,3
UNGHERIA	4,9	-7,0	6,0	-2,0	-5,2	-4,0	-0,9	1,3	1,5	3,4	3,5	2,8	3,4	7,0	6,1

Dati European Economic Forecast Summer 2020

Le risposte di politica economica della maggior parte dei governi sono state rapide e mirate a supportare il sistema sanitario, il flusso di cassa aziendale, il reddito familiare e l'occupazione. I diversi pacchetti fiscali hanno puntato ad attenuare l'impatto immediato dell'improvviso calo dell'attività economica su imprese e famiglie e preservare la capacità produttiva dei Paesi.

Le misure introdotte inizialmente dai Paesi si sono concentrate sull'attenuazione dell'impatto immediato della crisi, soprattutto dal punto di vista sanitario: sono state introdotte ovunque misure per migliorare il funzionamento e il finanziamento del settore sanitario. I Paesi hanno adottato risposte per rafforzare l'assistenza ai pazienti e ridurre la pressione sui sistemi sanitari: riduzioni della *PIT (Personal Income Tax)* e dei *SSC (Social Security Contributions)* per gli operatori del settore sanitario e concessione di bonus e aumento delle ore di straordinari (Austria e Grecia); aumento del numero di lavoratori del settore sanitario (Austria, Italia e Svezia). Gli Stati hanno anche fornito un trattamento fiscale preferenziale per stimolare la spesa e gli investimenti relativi alla salute, tra cui misure per: garantire l'esenzione dall'IVA o dai dazi all'importazione e le riduzioni delle aliquote per medicinali, attrezzature e servizi resi nella lotta contro i virus (Austria, Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo e Slovenia); accelerare lo sdoganamento di alcune merci destinate a combattere COVID-19 (Irlanda).

Il mantenimento del flusso di cassa aziendale è stato un obiettivo fondamentale delle misure di politica fiscale introdotte; queste misure hanno incluso: l'estensione delle scadenze per il deposito fiscale (Austria, Belgio, Finlandia, Lussemburgo, Slovacchia e Slovenia); il differimento dei pagamenti fiscali e la fornitura di rimborsi fiscali più rapidi (Austria, Belgio, Germania, Estonia, Finlandia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi e Portogallo); disposizioni più generose di compensazione delle perdite e alcune esenzioni fiscali, tra cui i contributi di sicurezza sociale, imposte sui salari e tasse sulla proprietà.

I provvedimenti mirati al mantenimento del flusso di cassa aziendale sono necessari, in quanto la maggior parte delle aziende sta vivendo un forte calo della liquidità, avendo quindi difficoltà a pagare salari, affitti, beni intermedi, interessi sul debito e tasse. È fondamentale attenuare le difficoltà di cassa per evitare problemi maggiori, come il licenziamento dei lavoratori, la chiusura o il fallimento. Il tipo più comune di misura fiscale per aumentare il *cash flow* delle imprese è stato il differimento dei pagamenti fiscali: tre quarti dei Paesi hanno introdotto differimenti dei pagamenti delle imposte. Queste misure si applicano in genere per imposte che richiedono pagamenti frequenti, mensili o trimestrali. Misure di differimento sono state introdotte per pagamenti anticipati dell'imposta sul reddito delle società o dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul valore aggiunto e contributi previdenziali. Vi sono anche casi in cui sono stati differiti i pagamenti delle imposte sulla proprietà (Cechia e Romania). Alcuni Paesi hanno previsto di fornire ai contribuenti commerciali tempo aggiuntivo per presentare le dichiarazioni dei redditi (Cechia). Le modifiche alle disposizioni di compensazione sono state un altro importante strumento di politica fiscale. Alcuni Paesi hanno introdotto misure che consentono il riporto delle perdite per l'anno fiscale del 2020, e che consentiranno ai contribuenti di riportare le perdite fiscali dell'anno corrente a fronte degli utili conseguiti negli anni fiscali precedenti (Cechia e Polonia). Altri Paesi stanno aumentando il periodo di riporto delle perdite subite nel 2020 (Slovacchia). Alcuni stati hanno previsto la riduzione del carico fiscale sulle imprese per mezzo di esoneri: il tipo più comune di esonero è stato collegato ai contributi di sicurezza sociale. Altri esempi molto comuni sono stati le esenzioni: dalle tasse di proprietà, dalle imposte presuntive delle piccole e medie imprese e la riduzione delle tasse sull'utilizzo dell'acqua o delle tasse sui veicoli. L'Italia per esempio ha concesso un credito di imposta per officine e negozi pari al 60% dei canoni di locazione a partire dal mese di marzo. Un'altra misura comune almeno ad un terzo dei Paesi, è stata l'accelerazione dei rimborsi fiscali, IVA e altre imposte (Germania, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lussemburgo e Svezia), e la maggiore flessibilità per il rimborso del debito fiscale, compresa la rinuncia agli interessi e alle ammende in caso di ritardi di pagamento (Austria, Belgio, Germania, Estonia, Finlandia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi e Portogallo). In alcuni Paesi, le misure sono state messe a disposizione di tutte le imprese, in altri Paesi sono state concesse solo a settori specifici, come il turismo, trasporti, compagnie aeree (Belgio, Estonia, Ungheria, Italia, Portogallo e Svezia) o ad aziende che hanno registrato un calo significativo delle entrate.

Il mantenimento del flusso di cassa aziendale è stato perseguito anche attraverso la garanzia pubblica sull'erogazione di credito bancario alle imprese attraverso il sistema bancario: gli interventi possono andare nella direzione di favorire il credito bancario alle imprese a bassi tassi di interesse e con una ridotta richiesta di garanzie (collaterali), ciò richiede che il sistema bancario venga a sua volta garantito dallo Stato.

Il sostegno al reddito delle famiglie sta avvenendo generalmente attraverso benefici in denaro mirati, piuttosto che con riduzioni fiscali: data la necessità immediata di fornire un rapido sostegno finanziario, nella maggior parte dei Paesi sono stati preferiti i trasferimenti diretti. In alcuni Paesi, i trasferimenti di denaro sono specificamente destinati alle famiglie direttamente colpite dal virus (lavoratori malati) o dalle sue conseguenze economiche immediate (lavoratori temporaneamente disoccupati); alcune misure forniscono sostegno ai lavoratori autonomi. Nel paragrafo successivo sono esplicitate tutte le misure adottate per mantenere la liquidità nelle famiglie.

Tutti i Paesi hanno, inoltre, implementato misure ad ampio raggio per aiutare le imprese a ‘trattenere’ i propri lavoratori attraverso programmi di lavoro a breve termine e sussidi. Al fine di sostenere il reddito dei lavoratori e di salvaguardare l’occupazione, la maggior parte dei Paesi ha potenziato i programmi di integrazione salariale per riduzioni di orario, simili alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) italiana, con modifiche procedurali volte ad ampliarne il ricorso da parte delle aziende e con estensione della platea di aziende e lavoratori coinvolti. Le specifiche misure e le risorse messe in campo dai singoli Paesi sono spiegate nel successivo paragrafo.

Tabella 3. Misure fiscali in UE ai tempi del COVID-19

	Misura a sostegno del sistema sanitario	Misure a sostegno del flusso di cassa aziendale	Misura a sostegno del reddito delle famiglie	Misura a sostegno della occupazione
AUSTRIA	X	X	X	X
BELGIO	X	X	X	X
BULGARIA	X	X	X	X
CECHIA		X	X	X
CIPRO	X	X	X	X
CROAZIA		X		X
DANIMARCA	X	X		X
ESTONIA		X		X
FINLANDIA	X	X	X	X
FRANCIA	X	X	X	X
GERMANIA		X	X	X
GRECIA	X	X	X	X
IRLANDA	X			X
ITALIA	X	X	X	X
LETTONIA		X	X	X
LITUANIA	X	X	X	X
LUSSEMBURGO		X		X
MALTA	X	X	X	X
PAESI BASSI	X	X		X
POLONIA	X	X	X	X
PORTOGALLO	X	X	X	X
ROMANIA	X	X		X
SLOVACCHIA		X	X	X
SLOVENIA	X	X		X
SPAGNA	X	X	X	X
SVEZIA	X	X	X	X
UNGHERIA		X	X	X

Elaborazione Inapp

3.4. Misure a tutela della salute e dell'occupazione

Nel periodo di emergenza sanitaria le misure a tutela dell'occupazione si sono focalizzate sull'assicurare la continuità delle prestazioni lavorative e il mantenimento dei posti di lavoro, per il lavoro dipendente, in particolare attraverso il ricorso all'*homeworking*. Parallelamente sono stati introdotti giustificativi di assenza dal lavoro per motivazioni eccezionali, forme di riduzione dell'orario di lavoro – cassa integrazione – associati a dispositivi di compensazione salariale, rispettivamente legate alla sospensione o alla riduzione delle attività e/o del fatturato. La tabella esemplificativa (tab. 4) riporta le misure adottate dai 27 stati dell'Unione Europea finalizzate a sostenere l'occupazione nonché le categorie già più esposte al rischio di povertà ed esclusione sociale.

Tabella 4 Interventi a sostegno dell'occupazione nei 27 dell'Unione Europea in relazione alla pandemia COVID-19

	Interventi a sostegno dell'occupazione				
	Smart working-homeworking	Malattia retribuita per quarantena	Regime riduzione orario di lavoro	Cash transfers lavoratori e aziende	Bonus per categorie lavoratori
AUSTRIA	X		X		
BELGIO	X	X	X	X	
BULGARIA	X		X	X	X
CECHIA	X	X	X		
CIPRO	X		X		
CROAZIA	X		X		
DANIMARCA	X	X	X		
ESTONIA	X	X	X		
FINLANDIA	X	X	X		
FRANCIA	X	X	X	X	X
GERMANIA	X	X	X	X	
GRECIA	X		X		X
IRLANDA	X	X	X		
ITALIA	X	X	X	X	X
LETTONIA	X	X	X		
LITUANIA	X	X	X		
LUSSEMBURGO	X	X	X	X	
MALTA	X	X	X	X	
PAESI BASSI	X		X		
POLONIA	X	X			
PORTOGALLO	X	X	X		
ROMANIA	X				
SLOVACCHIA	X	X	X	X	
SLOVENIA	X	X	X	X	X
SPAGNA	X	X	X	X	
SVEZIA	X	X	X		
UNGHERIA	X		X		X

Elaborazione Inapp

Tra le *misure* a sostegno dell'occupazione dipendente, troviamo un massiccio ricorso al lavoro da casa, l'introduzione di procedure per la retribuzione dei periodi di congedo per malattia dovuti al COVID-19, un significativo ricorso agli schemi *di* lavoro a orario ridotto, noti in Italia con la denominazione di "cassa integrazione guadagni", affiancata all'erogazione di sussidi salariali, nonché da erogazione di forme di integrazione al reddito per lavoratori e aziende sottoforma di trasferimenti economici periodici o *una tantum* , anche erogati a favore di specifiche categorie di lavoratori maggiormente esposte al rischio contagio in ragione dell'attività lavorativa da loro svolta.

a) *Homeworking*

L'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del COVID-19 ha determinato l'adozione, in quasi tutti gli stati europei, di misure di distanziamento sociale, chiusura delle scuole, degli esercizi commerciali e delle attività lavorative considerate non essenziali alla copertura dei bisogni primari. In tale contesto molti Paesi hanno reputato opportuno dichiarare formalmente, attraverso atti ufficiali, lo stato di emergenza. Tale passaggio, talvolta, si è reso necessario per poter introdurre dispositivi eccezionali ed emergenziali, in deroga alle norme ordinarie. Il periodo di emergenza ha durate variabili da Paese a Paese, in relazione anche al diverso livello di diffusione del virus.¹³.

Si rileva un generalizzato ricorso al lavoro da casa, sia nella forma più tradizionale del telelavoro che in quella dello *smart working* , in tutti i 27 Paesi dell'Unione Europea. Tuttavia, la possibilità di lavorare da casa non è stata praticabile per tutti i settori lavorativi, ad esempio il settore sanitario e quello dei servizi essenziali hanno dovuto garantire la continuità operativa, talvolta incrementando il numero delle ore lavorate in presenza. Il personale del settore sanitario a livello globale¹⁴, la cui composizione risulta fortemente femminilizzata con una quota corrispondente al 70% della forza lavoro, ad esempio, è stato sottoposto ad un enorme sforzo sia dal punto di vista dell'aumento della richiesta di ore di lavoro che dal punto di vista della gestione delle esigenze di cura, aumentate a causa delle misure di confinamento e della chiusura delle strutture educative e di cura.

Sebbene tutti i Paesi abbiano utilizzato il lavoro da casa quale strumento per consentire il distanziamento sociale e mantenere l'occupazione, va detto che, in taluni casi, il ricorso alla modalità di lavoro da remoto è solo fortemente incoraggiato, anche attraverso estese campagne informative e di sensibilizzazione sulle modalità di protezione dai rischi per la salute di COVID-19. In Danimarca, ad esempio, i dipendenti del settore pubblico sono stati solo incoraggiati a utilizzare il telelavoro e, in alternativa, a usufruire delle ferie¹⁵. In altri casi, il lavoro da casa si configura come obbligo, definito all'interno di atti normativi *ad hoc* , sia riferiti ad istituti contrattuali precedentemente previsti, come nel caso della Polonia, che introduce una speciale modalità di lavoro a distanza, in base alla quale i datori di lavoro possono chiedere ai dipendenti di svolgere la loro prestazione lavorativa al di fuori del luogo di lavoro abituale, così come stabilito nella contrattazione. oppure introdotto attraverso specifiche modifiche dell'assetto normativo preesistente¹⁶. In altri casi, come per esempio quello della Slovenia, per ricorrere all'adozione dello *smart working* è stato necessario introdurre modifiche al codice del lavoro esistente, mentre in Grecia si è proceduto attraverso l'emanazione di un'apposita circolare¹⁷. Anche nel nostro Paese, il ricorso al lavoro da casa ha rappresentato la modalità più diffusa adottata per conciliare la tutela della salute con la continuità delle attività lavorative¹⁸. In

¹³ Cfr. Tavola 1 *Misure di contenimento del COVID-19 nei Paesi dell'UE* (Allegati)

¹⁴ Delivered by Women, Led by Men: A Gender and Equity Analysis of the Global Health and Social Workforce Human Resources for Health Observer - Issue No. 24. <https://www.who.int/hrh/resources/health-observer24/en/>

¹⁵ Cfr. http://stm.dk/_a_2240.html - <https://politi.dk/coronavirus-i-danmark/in-english>

¹⁶ Cfr. <https://www.gov.pl/web/rodzina>

¹⁷ Per approfondimenti si veda Greece, Ministry of Labor and Social affairs (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων), Circolare N. 12339/404/12-3-2020, disponibile in lingua greca <https://www.ypakp.gr/uploads/docs/12312.pdf>

¹⁸ D.P.C.M. 1 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da CO-VID-19* – D.P.C.M. 26 aprile 2020, *Ulteriori disposizioni attuative*

particolare, per la pubblica amministrazione, il lavoro agile è stato definito quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa dall'inizio della pandemia fino al 15 settembre¹⁹.

Il ricorso alla modalità di lavoro da casa - telelavoro o *smart working* in deroga - emergenziale se da un lato ha efficacemente consentito di sostenere gli obiettivi di distanziamento fisico e sociale e di continuità delle prestazioni lavorative, dall'altro, essendo stato sperimentato in coincidenza con la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado, potrebbe aver determinato da un lato l'aumento del *care burden* per le donne, generalmente protagoniste dei compiti di cura, dall'altro però ha esposto potenzialmente, soprattutto nel regime di *lockdown*, anche gli uomini al duplice impegno del lavoro non retribuito²⁰.

b) *L'assenza per malattia, quarantena e isolamento fiduciario*

Per quanto concerne la necessità di assentarsi dal lavoro a causa di condizioni di salute dovute alla malattia da COVID-19, acclarata o presunta, tutti gli stati europei ricorrono a schemi di protezione sociale. Nonostante la diversità degli istituti di previdenza sociale, le misure di sostegno prevedono tutte la possibilità di assentarsi dal luogo di lavoro o di sospendere l'attività lavorativa da casa, sia in caso di isolamento fiduciario precauzionale che per quarantena. Si rileva una significativa varietà, nella forma e nell'intensità dei contributi finanziari statali relativi ai costi delle assenze per malattia (si va da una percentuale di retribuzione minima pari al 60% della retribuzione al rimborso totale). Il pagamento dell'indennità al 100% è previsto in Belgio, Estonia, Germania, Lituania, Italia e Portogallo. Nel caso dell'Irlanda l'indennità di malattia viene maggiorata per i dipendenti del settore privato e i lavoratori autonomi, ai quali viene erogato l'*Enhanced illness benefit*, un beneficio economico pari a 350 euro settimanali. Le indennità di malattia sono sempre pagate dallo stato, in deroga alle regole ordinarie che variano sensibilmente da Paese a Paese. La modalità di erogazione prevede talvolta che il pagamento venga anticipato dal datore di lavoro per poi essere rimborsato dallo stato oppure che da questo sia erogata direttamente. In Danimarca i datori di lavoro sono rimborsati completamente dal governo dal primo giorno in cui un dipendente si ammala o entra in quarantena a causa del COVID-19, altri Paesi offrono rimborsi parziali. In Lettonia, invece, il governo copre il 75% dei costi delle indennità di malattia relativa all'epidemia. Mentre nel caso della Lituania la copertura dell'indennità è pari al 60% circa della retribuzione ma i primi due giorni sono a carico del datore di lavoro.

Secondo Eurofound, in Europa quasi il 10% di lavoratori a tempo parziale, il 5% di quelli a tempo pieno precari e circa il 40% dei lavoratori autonomi non ha accesso alle prestazioni di malattia. Inoltre, qualora l'erogazione dell'indennità sia correlata all'anzianità contributiva, sia l'accesso che l'ammontare potrebbero risentire della storia lavorativa, soprattutto con riferimento ai lavoratori *part-time*, atipici, *gig-workers*²¹.

In alcuni Paesi, tra i quali l'Italia, la Spagna ed il Belgio, per alcune categorie professionali quali ad esempio i lavoratori del settore sanitario, il contagio da COVID-19 può essere annoverato tra gli infortuni sul lavoro o le malattie professionali.

del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale – D.L. 19 maggio 2020, n. 34 convertito in Legge n. 77 del 17 luglio 2020 (cd. Decreto Rilancio), Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

¹⁹ Art. 3 Direttiva n. 2 del 2020, Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni, di cui all'art 1, comma 2, del D.Lgs. 30/03/2001, n. 165; Legge n. 77 del 17 luglio 2020 (cd. Decreto Rilancio). Si precisa che, ai sensi dell'art. 263, si stabilisce che per i lavoratori afferenti al pubblico impiego, sarà consentito il ricorso allo *smart working* nella misura del 50% delle attività svolgibili in tale modalità, fino al 31 dicembre 2020.

²⁰ OECD, *Women At The Core Of The Fight Against COVID-19 Crisis*, 2020.

²¹ Eurofound, *COVID-19: Policy responses across Europe*, 2020, p.40.

c) Regimi di riduzione dell'orario di lavoro dipendente

Con l'obiettivo di evitare i licenziamenti, contribuendo al mantenimento dell'occupazione e garantendo al tempo stesso un sostegno salariale a compensazione della perdita del reddito, i Paesi europei hanno introdotto o implementato sistemi di lavoro ad orario ridotto (*short time work schemes*). Tale definizione fa riferimento all'introduzione di meccanismi di riduzione temporanea dell'orario complessivo di lavoro oppure, a seconda delle caratteristiche degli specifici sistemi nazionali, di forme di disoccupazione temporanea. Sebbene basati su sistemi nazionali con denominazioni linguistiche diverse, entrambi i meccanismi sembrano convergere nella finalità di dare protezione economica e sociale alle imprese e ai lavoratori in esse occupati. I sistemi di lavoro ridotto hanno rappresentato una modalità di intervento in Europa per fronteggiare le conseguenze occupazionali durante precedenti crisi economiche: ridurre temporaneamente l'orario di lavoro e ricevere il sostegno economico del governo o dei servizi pubblici per l'impiego per le ore non lavorate, ha stabilizzato i livelli di occupazione, evitando i licenziamenti (anche nei casi in cui l'orario di lavoro è stato ridotto a zero ore)²². Tali programmi di lavoro hanno il vantaggio di preservare, per le aziende, il capitale umano e le competenze, risparmiando i costi legati a licenziamenti e *turn over*.

Gli schemi di lavoro ridotto sono accompagnati da meccanismi di sostegno al reddito sotto forma di trattamenti di integrazione salariale (*wage subsidies*), normalmente calcolati sulla base del reddito medio precedente, e prevedono percentuali variabili di riduzione dell'orario. Tali percentuali arrivano a coprire l'intero orario di lavoro o solo parte di esso. In coerenza con tale orientamento, il 19 maggio scorso, il consiglio europeo ha adottato SURE (*State supported short-time work*), uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza a seguito dell'epidemia di COVID-19²³, finalizzato a sostenere gli stati membri nell'adozione ed implementazione dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe per proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi, a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito, nonché per finanziare determinate misure di carattere sanitario, in particolare nei luoghi di lavoro.

Dalla ricognizione condotta risulta, tra i Paesi europei, un'adozione pressoché generalizzata di schemi di lavoro ridotto. Alcuni Paesi stanno attuando ed ampliando regimi preesistenti, altri Paesi invece ne introducono di nuovi (cfr. tab. 5).

Tabella 5. Schemi di lavoro ad orario ridotto nei Paesi UE in relazione alla pandemia COVID-19

Schemi di lavoro ad orario ridotto in Europa

Sistemi preesistenti soggetti a modifiche

Austria, Belgio, Cechia, Croazia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna

Sistemi di nuova introduzione

Bulgaria, Estonia, Irlanda, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Svezia, Ungheria

Elaborazione Inapp

Il modello di riferimento è rappresentato dal piano tedesco *Kurzarbeit*²⁴, secondo il quale a fronte della riduzione dell'orario di lavoro dovuto a condizioni economiche critiche e temporanee, i dipendenti accettano la riduzione di una quota dell'orario di lavoro e della corrispondente retribuzione. A causa del COVID-19, la

²² European Parliamentary Research Service, *EU-27 support for national short-time work schemes*, April 2020.

²³ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di COVID-19. Il regolamento fissa le condizioni e le procedure per consentire all'Unione di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri che subiscano o rischino seriamente di subire gravi perturbazioni economiche dovute all'epidemia di COVID-19.

²⁴ <https://www.arbeitsagentur.de/m/corona-kurzarbeit/>

Germania è intervenuta modificando il regime preesistente con l'obiettivo di renderlo più flessibile sia in termini di accesso che di estensione della platea di beneficiari. Infatti, alla luce delle modifiche apportate, possono accedere allo schema le imprese che registrano una diminuzione dell'attività di almeno il 10% mentre per il regime ordinario tale soglia era posta al 30%. Il sistema consente ai lavoratori di aziende in difficoltà dovute al COVID-19, di lavorare un numero ridotto di ore e ricevere direttamente dal datore di lavoro, che sarà poi integralmente rimborsato dallo stato. L'ammontare dell'integrazione salariale sarà pari al 60 % della retribuzione netta per i mesi che vanno dal primo al terzo (aumentata al 67% per i dipendenti con almeno un figlio). Dal quarto mese passerà al 70% mentre dal settimo mese aumenterà al 80% (87% per i dipendenti con almeno un figlio). L'indennità sarà erogabile fino al 31 dicembre 2020 e lo stato pagherà anche i contributi sociali normalmente a carico delle imprese. Un elemento importante da segnalare riguarda l'introduzione del divieto di licenziamento quale condizione essenziale per accedere allo schema di lavoro ridotto.

Lo schema austriaco ricalca fedelmente quello tedesco con qualche elemento di differenza rispetto alla percentuale di copertura del salario da parte dello stato. Il *Corona Kurzarbeit* austriaco prevede la possibilità di ridurre l'orario di lavoro dal 10 al 90% a fronte di un rimborso massimo da parte dello stato pari al 90% della retribuzione, erogato all'azienda o direttamente al lavoratore.

In alcuni Paesi, le modifiche ai sistemi hanno previsto un ampliamento della platea per settori professionali normalmente esclusi ma, in generale, l'accesso alle misure è consentito alle imprese la cui attività è stata temporaneamente sospesa o significativamente ridotta a causa della diffusione del virus. In Francia ad esempio si estende l'accesso al lavoro domestico, oltre ad elevare la percentuale di integrazione salariale passando da un importo forfettario ad un contributo, denominato indennità di *disoccupazione speciale*, calcolato sulla base del salario lordo più elevato e pari all'70%. Nel caso specifico la Francia introduce delle deroghe sulla gestione dell'orario di lavoro per consentire ai servizi essenziali di lavorare più ore in caso di necessità. In Bulgaria il Fondo per la Disoccupazione pagherà il 60% del reddito dei dipendenti dei settori maggiormente influenzati dalla crisi COVID-19, per un periodo massimo di tre mesi. Oltre ai datori di lavoro dei settori in cui le attività sono state sospese a causa delle misure di distanziamento sociale (turismo, sport, cultura, ecc.), qualsiasi altro datore di lavoro che possa dimostrare un calo delle entrate del 20% nel mese di marzo può beneficiare del sussidio salariale del 60%.

Anche in Danimarca il regime di lavoro a orario ridotto (*Arbejdsfordelingsordningen*) è stato reso più flessibile, il governo danese coprirà il 75% degli stipendi dei dipendenti, mentre l'azienda, per poter accedere ai finanziamenti non potrà licenziare alcun lavoratore e dovrà coprire il restante 25% del salario per garantire che i dipendenti possano mantenere il loro stipendio pieno. Il programma, della durata di tre mesi, sarà valido fino al 9 giugno 2020 e prevede un massimale mensile fisso di 30.000 corone danesi per ciascun dipendente. Nelle imprese che subiscono un forte calo della domanda e che devono licenziare almeno il 30% dei lavoratori (o almeno 50 persone), i dipendenti possono essere messi in aspettativa e anche in questo caso il governo coprirà il 75% del salario.

Rilevante risulta il caso della Lituania²⁵ dove, nel caso di sospensione delle attività delle imprese, ai dipendenti l'orario di lavoro può essere ridotto fino alla sospensione totale, con una retribuzione pari almeno al salario minimo nazionale. Gli importi delle integrazioni salariali, calcolati sulla base della retribuzione media vengono erogati fino ad un massimale di 607 euro lordi. La misura è disponibile per il 50% dei dipendenti delle singole aziende. Va inoltre detto che tale trattamento è esteso anche ai disoccupati già in carico ai servizi per

²⁵ <https://socmin.lrv.lt/en/news/state-aid-with-quarantine-already-mitigating-everything-you-need-to-know-about-subsidies>

l'impiego, nel dettaglio si tratta di disoccupati di età inferiore ai 29 anni e superiore ai 45, donne in stato di gravidanza, disabili, disoccupati di lunga durata e con basse qualifiche. Anche in Lituania esistono limitazioni ai licenziamenti, infatti i datori di lavoro che beneficiano dei sussidi sono obbligati a mantenere almeno il 50% dei posti di lavoro, per almeno tre mesi dall'erogazione del sussidio. In Belgio, Lussemburgo e nei Paesi Bassi, lo schema ad orario ridotto è compensato mediante l'erogazione di un'indennità di disoccupazione in deroga al regime ordinario. Infatti, in Belgio l'accesso alla cosiddetta disoccupazione temporanea è stato semplificato ed ampliato alle imprese la cui attività ha risentirà degli effetti della pandemia. La misura che può essere erogata fino al 30 giugno per un periodo di tre mesi è pari al 70% (in precedenza 65%) della retribuzione media pregressa, con un massimale di 2.755 euro mensili al quale si aggiunge un'indennità giornaliera di 5,63 euro erogati direttamente dal servizio nazionale per l'impiego. Nei Paesi Bassi l'indennità di disoccupazione pregressa è stata modificata per compensare temporaneamente i costi sostenuti dai datori di lavoro per pagare i salari durante i periodi di chiusura o riduzione delle attività. Il sussidio è erogabile nel caso in cui si registri una perdita del fatturato pari ad almeno il 20% e copre una quota massima del 90% del monte salari trimestrale. Anche in questo caso l'accesso ai benefici è vincolato al divieto di licenziamento.

Tabella 6. Regimi di riduzione orario di lavoro e compensazioni salariali

	Quota trattamenti integrazione salariale
Austria	Con riferimento al <i>Kurzarbeit</i> , il governo eroga, all'azienda o direttamente al lavoratore, un sussidio fino al 90% dei salari a orario ridotto
Belgio	La disoccupazione temporanea disponibile e le relative prestazioni sono aumentate dal 65% al 70% della retribuzione media massima (con un tetto massimo di 2.755 euro al mese); alla disoccupazione temporanea è aggiunta una indennità erogata dal Servizio nazionale per l'impiego di 5,63 euro al giorno
Bulgaria	Il Fondo per la Disoccupazione pagherà il 60% del reddito dei dipendenti dei settori maggiormente influenzati dalla crisi
Cechia	Il contributo erogato dall'Ufficio del lavoro della Repubblica Ceca ai datori di lavoro deriva dal salario medio lordo, compresi i contributi obbligatori è pari (48.400 CZK) mentre al lavoratore sarà erogata una cifra pari a in media 25.000 CZK
Cipro	Lo stato provvede all'erogazione di un sussidio speciale di disoccupazione in costanza di rapporto di lavoro pari a 60% del salario medio
Croazia	L'erogazione di sussidio salariale netto di 4.000 HRK – pari a 534 euro
Danimarca	Il governo danese coprirà il 75% degli stipendi dei dipendenti. La sovvenzione ha un tetto fisso di 30.000 DKK per dipendente su base mensile. L'azienda dovrà coprire il restante 25% del salario. L'indennizzo per i lavoratori autonomi equivale al 90% del mancato guadagno derivante da COVID-19, con massimale mensile di 23.000 corone
Estonia	L'importo del sussidio salariale è pari al 70% del salario medio mensile (max 1000 euro). Il datore di lavoro deve pagare almeno 150 euro al dipendente
Finlandia	La Finlandia introduce procedure di disoccupazione temporanea che prevedono un rimborso del salario per una somma variabile tra il 50-90% del salario medio

Francia	L'azienda compensa il 70% del salario lordo (circa l'84% del netto). I lavoratori che percepiscono un salario minimo o inferiore sono indennizzati al 100%
Germania	Un'indennità di compensazione per le ore ridotte (<i>Kurzarbeitergeld</i>) concesso fino a dodici mesi ed è pagato allo stesso livello di l'indennità di disoccupazione e compensa una percentuale del salario tra il 70-87%
Grecia	L'assistenza finanziaria di 534 euro mensili
Ungheria	Lo stato prevede una retribuzione del 40% (massimo 1.000 euro) per gli ingegneri e per coloro che lavorano nel settore della ricerca e sviluppo per un periodo di tre mesi. I lavoratori che ne beneficiano non possono beneficiare del regime di lavoro a orario ridotto
Irlanda	È previsto un rimborso, per il datore di lavoro, fino al 70% del salario del dipendente con un tetto massimo settimanale di 410 euro (pari al 70% del reddito netto settimanale per una persona con reddito annuo di 38.000 euro)
Italia	Importo della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria è pari all'80% della retribuzione globale con massimali stabiliti
Lettonia	L'indennità di inattività viene versata ai datori di lavoro colpiti dalla crisi è pari al 50-75% dell'importo medio delle retribuzioni dei sei mesi precedenti con tetto massimo di 700 euro mensili. È previsto un incremento di 50 euro mensili per ciascun figlio a carico
Lituania	Sussidi salariali ammontano ad un ammontare che va dal 70 al 90% del salario medio
Lussemburgo	Lo Stato si fa carico della retribuzione dei dipendenti (contratti a tempo indeterminato, contratti a tempo determinato, apprendistato) che sono pagati all'80% dello stipendio
Malta	Il Governo finanzia attraverso erogazione di <i>cash transfer</i> cioè quote fisse da 500 a 800 euro mensili
Paesi Bassi	Il governo dei Paesi Bassi ha introdotto il programma " <i>Temporary Emergency Measure for the Preservation of Jobs</i> " (<i>NOW</i>) che prevede fino a un massimo del 90% del monte salariale dell'azienda, a seconda della perdita di fatturato. lo schema di sostegno prevede il pagamento dei contributi pensionistici
Polonia	Pagamento una tantum in contanti fino a 2080 PNL (80% del salario minimo) per i lavoratori autonomi e i lavoratori dipendenti
Portogallo	Fissa lo standard di integrazione salariale nel salario minimo legale pari a 635 euro
Romania	L'integrazione salariale ammonta all'80%
Slovacchia	Lo Stato paga l'80 % dello stipendio dei dipendenti per le aziende che hanno dovuto interrompere la loro attività (max 1.100 euro al mese per dipendente), (ma non al di sotto del salario minimo)
Slovenia	Lo Stato rimborserà integralmente i datori di lavoro L'importo dell'indennizzo per i lavoratori sarà pari al salario medio del 2019, che ammonta a 1.753,84 euro lordi corrispondente al 95%

Spagna	I lavoratori colpiti dalla sospensione di tutte le attività economiche non essenziali dal 30 marzo al 9 aprile riceveranno il loro stipendio pieno, e saranno tenuti a compensare le ore di lavoro perse prima del 31 dicembre 2020
Svezia	L'integrazione salariale ammonta all'80%

Elaborazione Inapp

Come mostra la tabella 6, le integrazioni salariali vanno da un minimo del 50% del salario medio fino a coprirlo integralmente. In alcuni Paesi vengono erogate sotto forma di indennità di disoccupazione, appoggiandosi a sistemi e fondi già consolidati, mentre nella maggior parte dei casi vengono erogati sotto forma di sussidi salariali. Solo in alcuni Paesi tra i quali Grecia, Croazia, Malta, Portogallo assumono la forma del *cash transfer* vale a dire un'erogazione di denaro con ammontare fisso. A Malta, ad esempio, vengono erogati 800 euro al mese i dipendenti a tempo pieno e 500 euro nel caso dei lavoratori a tempo parziale. Inoltre, se il salario medio è superiore a 800 euro al mese, i datori di lavoro devono provvedere a integrare la retribuzione. Il Portogallo invece stabilisce l'importo da erogare in riferimento al salario minimo pari a 635 euro mensili. Rispetto alla durata, si evidenzia una significativa differenziazione tra i Paesi, sebbene in questa fase in molti Paesi la durata dei benefici sia rinnovata in relazione all'evoluzione del contesto epidemiologico, delle stime sull'occupazione e sulla ripresa.

Mentre in molti Paesi, la durata inizialmente prevista per i pagamenti dell'indennità è stata dai 3 ai 4 mesi, come in Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, in altri Paesi sono stati da subito definiti interventi considerevolmente più lunghi, come in Finlandia, Francia e Germania, Spagna e Svezia dove la durata è variabile tra 6 e 13 mesi.

Un elemento da evidenziare riguarda l'introduzione del divieto di licenziamento quale condizione necessaria per poter accedere ai finanziamenti governativi di integrazione salariale. In tale contesto, mentre alcuni Paesi introducono un divieto generalizzato di licenziamento durante il periodo emergenziale, la maggior parte lo pone come vincolo per accedere ai benefici previsti.

Tabella 7. Divieto di licenziamento nei Paesi UE in relazione alla pandemia COVID-19

Divieto di licenziamento

Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Spagna

Elaborazione Inapp

Tra questi i Paesi Bassi combinano il divieto di licenziamento per motivi economici nelle aziende che aderiscono a regimi di orario di lavoro ridotto con il divieto di riduzione della retribuzione. La Francia, invece, sottopone i licenziamenti economici a un maggior controllo mentre il Portogallo riserva tale divieto solo ai lavoratori del settore sanitario.

Diverso è il caso della Finlandia, dove invece sono state introdotte procedure semplificate per i licenziamenti (*temporary lay-off procedures*), per sostenere le difficoltà degli imprenditori. In deroga alle regole ordinarie, infatti, i datori di lavoro potranno licenziare con un preavviso più breve ed anche notificare la decisione via posta elettronica. Tuttavia, sussiste l'obbligo di reintegrare il lavoratore, previa verifica presso le autorità competenti della disponibilità all'impiego, qualora la ripresa delle attività rendesse nuovamente necessario ricoprire tale posizione.

Le indennità di disoccupazione. Per quanto concerne le procedure e le relative indennità dovute in caso di disoccupazione, la maggior parte dei Paesi introduce procedure semplificate di accesso e dilazionamento dei termini, derogando scadenze ed eventuali obblighi del disoccupato. L’Austria prevede una modalità semplificata di presentazione delle istanze di domanda, solo *on-line*, attraverso un’applicazione *ad hoc* derogando alla necessità di effettuare un colloquio individuale. In Lussemburgo, Portogallo e Spagna invece è stata concessa una proroga automatica nel caso in cui il periodo di copertura dell’indennità abbia avuto termine durante il periodo emergenziale. In Grecia si introduce la possibilità, per i disoccupati di lunga durata, di usufruire di un’indennità pari a 400 euro mantenendo lo *status* di disoccupazione. In qualche caso si registra anche un aumento dell’indennità, come ad esempio in Irlanda e Malta. L’Irlanda istituisce una nuova misura, *COVID- 19 pandemic unemployment payment*, rivolta a tutti i lavoratori dipendenti e autonomi che hanno perso il lavoro a causa della crisi delle attività economiche: tale indennità viene corrisposta per 12 settimane e prevede un pagamento forfettario di 350 euro settimanali. Malta introduce un’indennità addizionale a quella di disoccupazione (*Benefiċċju Addizzjonali ta’ Diżimpjieg*), erogata in aggiunta alle altre normalmente previste: destinata a coloro che hanno diritto al *sussidio di disoccupazione a carattere contributivo* e che a causa del COVID-19 hanno perso il lavoro a partire dall’8 marzo in poi, essa prevede un pagamento diretto di euro 166,15 se si lavorava a tempo pieno prima di diventare disoccupati o di euro 103,85 alla settimana se si lavorava a tempo parziale prima di diventare disoccupati, erogato fino al 3 luglio 2020.

In Svezia sono significativamente ridotti i periodi di contribuzione al fondo assicurativo per la disoccupazione, necessari per beneficiare all’indennità di disoccupazione. Tale periodo di contribuzione è ridotto da 12 mesi a 3, eliminando il periodo di attesa di 6 giorni.

Cash transfers. Molto spesso la modalità di pagamento attraverso *cash transfers* viene utilizzata per specifiche categorie di lavoratori, soprattutto quelli autonomi. Tra questi la maggioranza dei Paesi procede attraverso sussidi diretti sotto forma di pagamenti forfettari: il Belgio eroga il *Droit passerelle*, una forma di reddito sostitutivo per i lavoratori autonomi pari a 1.291,69 euro mensili incrementati fino a 1.614,10 per chi ha carichi familiari; la Francia invece eroga 1.500 euro a lavoratori autonomi e di PMI e 1.250 euro per artigiani e commercianti al dettaglio; la Germania eroga sussidi *una tantum* per un massimo di 15.000 euro in tre mesi a categorie di lavoratori la cui attività ha risentito significativamente della crisi da COVID-19, quali ad esempio ristoratori, artisti e più in generale liberi professionisti. Alcuni Paesi, a fronte di una drastica riduzione del fatturato introducono erogazioni economiche *una tantum*, con importi che incrementano sulla base del perdurare dell’emergenza. In Italia, nei mesi di marzo e aprile è stata prevista l’erogazione di un contributo pari a 600 euro per un’ampia platea di lavoratori autonomi, inclusi gli stagionali e i lavoratori dei settori turistico, agricolo e dello spettacolo. Tale contributo risulta aumentato a 1.000 euro per il mese di maggio. Anche in Slovenia nel mese di marzo è stato disposto un contributo di 350 euro, aumentato a 700 euro per i successivi mesi di aprile e maggio. Infine, alcuni Paesi, come ad esempio la Slovacchia introducono importi forfettari variabili in relazione alla percentuale di calo del fatturato: si va da 180 euro in caso di una perdita di oltre il 20% del fatturato ad un massimo di 540 euro per una perdita pari all’80% e oltre, con un massimale di 200.000 euro per ciascuna azienda. Alcuni Paesi utilizzano i *cash transfers* per sostenere categorie di lavoratori normalmente escluse da dispositivi di sostegno al reddito. Ad esempio, la Spagna ha previsto un’indennità straordinaria pari a 430 euro, per due mesi, per i lavoratori temporanei con contratto di lavoro scaduto durante la pandemia e che non hanno ancora maturato i requisiti per accedere alle indennità di disoccupazione mentre il Lussemburgo introduce un’indennità di emergenza, pari a 2.500 euro ai lavoratori impegnati nel settore della conoscenza. Tra le erogazioni *una tantum* vi sono anche i *bonus* per determinate categorie di lavoratori. Si tratta di erogazioni in denaro attribuite in Bulgaria quale retribuzione supplementare per il personale medico e sanitario pari a circa 500 euro; in Francia viene erogato un *bonus*

fino a 1.000 euro esenti da tasse per chi è tenuto a continuare a lavorare in presenza durante l'emergenza sanitaria; in Italia, nel decreto *Cura Italia*, è stato previsto un *bonus* per il mese di marzo di 100 euro netti da corrispondere con la retribuzione di aprile a favore dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, con eccezione dei lavoratori domestici, e con reddito complessivo nell'anno precedente non superiore a 40.000 euro, che durante il periodo di emergenza hanno dovuto continuare a recarsi al lavoro.

Per quanto concerne i Paesi che hanno sistemi di reddito minimo condizionali, solitamente erogati sulla base di una prova dei mezzi (*means test*), va rilevato che alcuni, compresa l'Italia, introducono deroghe al principio di condizionalità o meccanismi di proroga automatica, come inn Grecia, dove i beneficiari del programma *Reddito solidale sociale garantito* non sono obbligati a ripresentare una nuova domanda di ammissione in quanto il beneficio viene automaticamente prorogato. L'Italia, in particolare, ha provveduto a sospendere, per il periodo che va dal 19 marzo fino a metà maggio, le condizionalità previste nell'ambito del *Reddito di cittadinanza*²⁶.

3.5. Misure a sostegno della fragilità economica e sociale

Un ulteriore elemento considerato nella ricognizione riguarda le misure adottate dai governi a sostegno della fragilità economica e sociale, in considerazione del maggior rischio di alcune fasce della popolazione, già in condizioni di svantaggio, di veder peggiorare la propria condizione a causa del blocco delle attività produttive e lavorative. Le modalità più comuni e ricorrenti nel panorama europeo sono rappresentate da forme di sostegno all'acquisto di beni di prima necessità (per es. generi alimentari), attraverso l'erogazione di buoni spesa o consegna a domicilio dei prodotti. Inoltre, per garantire la continuità abitativa nonché quella dell'erogazione dei servizi essenziali (elettricità, acqua, telecomunicazioni, ecc.), sono state introdotte deroghe e forme di contributo per i pagamenti (cfr. tab. 8).

Tabella 8. Tipologia delle misure per la fragilità economica e sociale attuate dai Paesi dell'Unione Europea in relazione alla pandemia COVID-19

Utenze	Abitare	Aiuti alimentari
Rinvio pagamenti e sospensioni	Divieto sfratti	Erogazione <i>voucher</i> e buoni spesa
Sconti sulle tariffe	Riduzione canone	Consegna cibo a domicilio
Contributi al pagamento	Contributi al pagamento	Consegna pasti scolastici

Elaborazione Inapp

Effettivamente la crisi determinata dalla pandemia ha ulteriormente aggravato la vulnerabilità di alcuni gruppi già in condizione di svantaggio, oltre a porre in condizioni di rischio coloro i quali, a causa della repentina perdita di reddito, hanno visto incrementare le probabilità di scivolare da una situazione economicamente più stabile a una condizione di povertà. Numerosi Paesi dell'Europa hanno pertanto risposto a tale emergenza mediante l'introduzione di una serie di misure ed interventi volti a limitare il disagio sociale ed economico.

²⁶ Cfr. nota ministeriale 2191 del 19 marzo 2020.

Come si evince dalla tabella riassuntiva che segue (tab. 9), 8 Paesi seppure con modalità attuative differenti privilegiano l'attribuzione di aiuti alimentari mentre 13 Paesi su 27 introducono misure di sostegno al pagamento delle utenze.

Al fine di garantire a tutti i cittadini la continuità nei servizi essenziali di erogazione di acqua, luce e gas e telecomunicazioni sono state introdotte una serie di misure tra le quali *rinvii* delle scadenze per i pagamenti e *sospensione* delle utenze in caso di mancato pagamento: in Bulgaria, per esempio, sono prorogate le scadenze di 30 giorni ed è garantita la possibilità di negoziare e riprogrammare i pagamenti relativi alla fornitura di energia elettrica; più in generale, diversi Paesi, tra i quali Germania, Lituania, Portogallo e Spagna, hanno disposto il blocco delle sospensioni delle utenze (e il divieto di applicare more) per coloro che nel periodo emergenziale non sono in grado di pagare gli importi delle bollette. In Grecia, si è proceduto anche attraverso l'applicazione di *sconti* sulle tariffe, offrendo una riduzione pari all'8% per i clienti definiti "vulnerabili" e per i consumi oltre una certa soglia e di 5 euro per pagamenti effettuati *on-line*. Si è proceduto, infine, con proroghe dei periodi di vigenza di quelle misure che prevedono l'erogazione di contributi monetari destinati a sostenere i costi delle utenze: in Irlanda, ad esempio, è stato esteso fino all'8 maggio il periodo di copertura della *Fuel allowance*, una misura di sostegno volta a contribuire alle spese per il riscaldamento della casa durante i mesi invernali, con l'erogazione di 24,50 euro a settimana (la misura, normalmente in vigore durante il periodo invernale, è rivolta a coloro che sono beneficiari di lungo termine di contributi economici da parte dei servizi sociali o che comunque non sono in grado di sostenere il pagamento dei costi di riscaldamento della propria abitazione). In Italia, il Governo ha provveduto a prorogare la scadenza fino al 31 luglio 2020 (dal 31 marzo 2020, con proroghe consecutive²⁷) per presentare la domanda di accesso (o di rinnovo) al cosiddetto *Bonus sociale*, misura introdotta dal Governo e resa operativa dall' l'Autorità di regolazione Energia Reti Ambiente in collaborazione con i comuni, che si traduce in uno sconto sulle bollette l'energia elettrica, acqua e gas alle famiglie in condizione di disagio economico e fisico e alle famiglie numerose²⁸.

Tabella 9. Misure di sostegno alla fragilità economica nei 27 Paesi dell'Unione Europea in relazione alla pandemia COVID-19

	Sostegno alla fragilità economica e sociale	
	Aiuti alimentari	Deroga bollette utenze
AUSTRIA		
BELGIO		X
BULGARIA	X	X
CECHIA		
CIPRO		
CROAZIA		
DANIMARCA		
ESTONIA		

²⁷ Cfr. <https://www.arera.it/it/tagSearch.htm?tag=bonus%20elettrico>

²⁸ Dal 1° gennaio 2020 il Bonus sociale acqua, luce e gas è stato esteso a una platea più ampia di beneficiari: l'Autorità di regolazione Energia Reti Ambiente (ARERA) ha innalzato da 8.107,5 a 8.265 euro la soglia massima ISEE (indicatore situazione economia equivalente) per poter ottenere il Bonus sociale di sconto. Sono rimaste invariate le condizioni alternative per ottenerlo: famiglie con almeno 4 figli a carico e ISEE non superiore a 20 mila euro, nucleo titolare di Reddito/Pensione di cittadinanza oppure per i casi in cui una grave malattia costringa all'utilizzo di apparecchiature mediche alimentate con l'energia elettrica (elettromedicali) indispensabili per il mantenimento in vita. Cfr Deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente del 3 dicembre 2019 - 499/2019/R/COM "Aggiornamento del valore soglia dell'ISEE per l'accesso ai bonus sociali dal 1 gennaio 2020, ai sensi del Decreto del Ministro dello sviluppo economico 29 dicembre 2016".

FINLANDIA	X	
FRANCIA	X	X
GERMANIA		X
GRECIA	X	X
IRLANDA	X	X
ITALIA	X	
LETTONIA	X	
LITUANIA		X
LUSSEMBURGO		X
MALTA		X
PAESI BASSI		X
POLONIA		
PORTOGALLO		X
ROMANIA		
SLOVACCHIA		
SLOVENIA		
SPAGNA	X	X
SVEZIA		
UNGHERIA		X

Elaborazione Inapp

Con riferimento alla necessità di garantire a tutti un’abitazione durante il periodo di emergenza, si è proceduto in primo luogo attraverso la disposizione del rinvio dei pagamenti dei canoni di affitto e del divieto di sfratto per mancato pagamento del canone di affitto legato alle conseguenze economiche del COVID-19: in Germania i pagamenti da effettuare tra il 1 aprile e il 30 giugno possono essere rinviati fino al 20 giugno 2022; in Portogallo per le persone che vivono nelle case popolari è prevista una proroga dei pagamenti dell’affitto fino al 30 giugno 2020, con 18 mesi successivi per saldare quanto dovuto senza incorrere nell’applicazione di penali di pagamento; in Ungheria è disposta una sospensione temporanea degli sfratti così come in Spagna, dove tale misura protegge in particolare le famiglie vulnerabili o quelle il cui reddito complessivo sia diminuito di oltre il 40% in relazione al COVID-19; in Francia, Belgio e in Lussemburgo si è proceduto attraverso l’estensione della cosiddetta *trêve hivernale* (misura ordinaria che dispone la sospensione degli sfratti durante la stagione invernale), sia in termini temporali, prorogando il periodo di validità della misura, che – in particolare in Lussemburgo – di estensione della platea dei destinatari, abbassando le soglie di ammissibilità e incrementando l’importo del sostegno finanziario per l’affitto; in altri Paesi sono state introdotte misure di riduzione del canone mensile, come in Grecia dove i dipendenti che lavorano in aziende che hanno interrotto attività a causa del COVID-19 pagano il 60% del canone per la residenza principale nei mesi di marzo e aprile (misura prorogata fino a maggio per i dipendenti che ancora non hanno ripreso a lavorare) o sussidi per il pagamento, come in Spagna dove viene introdotto un programma nazionale di indennità di alloggio, volto a sostenere i pagamenti degli affitti o a rimborsare il microcredito destinato al loro pagamento (sovvenzione di massimo 900 euro al mese per 6 mesi o 5.400 euro se l’inquilino deve rimborsare il microcredito). Più nel dettaglio, è stata disposta una proroga automatica di 6 mesi dei contratti in scadenza durante il periodo di emergenza, a parità di condizioni. Inoltre, a seconda della tipologia di proprietà, dipendono le caratteristiche delle ulteriori misure: se il locatore è un’azienda, un ente di edilizia pubblica o il proprietario di dieci o più proprietà è prevista una moratoria automatica ed obbligatoria sui pagamenti degli affitti per le famiglie vulnerabili per 4 mesi o una riduzione dell’affitto pari al 50% sempre per 4 mesi; per i piccoli proprietari di immobili invece vengono introdotte forme di differimento dei pagamenti, tramite accordo. In assenza di accordo, le famiglie vulnerabili possono

beneficiare di un programma di microcredito a tasso zero per 6 mesi, pagabile fino a 10 anni, con garanzia governativa. Nel nostro Paese, attraverso il Decreto "Cura Italia"²⁹ è stata introdotta la sospensione delle procedure di sfratto per immobili abitativi e non, successivamente prorogata fino al 31 dicembre 2020.

Altre misure sono state varate a sostegno delle persone che non dispongono di un'abitazione, procedendo attraverso l'estensione della disponibilità di alloggi per senzatetto, come avvenuto in Francia, sia in termini numerici, utilizzando camere di alberghi, sia prolungando il periodo di disponibilità degli alloggi, laddove esso coincida ordinariamente con la stagione invernale. Il governo francese ha utilizzato le camere d'albergo per i senzatetto in quarantena o in isolamento fiduciario, rendendo disponibili circa 7.000 posti letto per tutto l'anno.

Sono stati inoltre previsti aiuti alimentari sotto forma di aiuto economico per l'acquisto di cibi o generi di prima necessità, sia erogati attraverso buoni spesa sia attraverso erogazione di contanti. In taluni casi l'obiettivo della misura è stato quello di sostenere nuclei familiari in condizioni di bisogno economico. In Italia, ad esempio, nel mese di marzo la Protezione Civile Nazionale ha trasferito 400 milioni di euro a 7.904 comuni per l'acquisto di buoni pasto e/o generi alimentari di prima necessità, distribuiti in base a criteri di reddito. Tale provvedimento, rifinanziato per un importo pari ad altri 400 milioni di euro attraverso il cosiddetto "Decreto Rilancio", ripropone l'erogazione di buoni spesa attraverso il comune di residenza.

Anche in Bulgaria il Ministero del Lavoro ha investito circa 45 milioni di Lev bulgari (23 milioni di euro circa) a valere sul Programma Operativo Sviluppo delle Risorse Umane, per finanziare servizi di consegna a domicilio di alimenti e medicinali per anziani e persone con disabilità. Tra i servizi erogati dai comuni vi sono la fornitura di pacchetti alimentari individuali da parte della Croce Rossa bulgara a circa 41.000 beneficiari e quella di pasti caldi ad altri 50.000 beneficiari. Inoltre, è prevista la consegna a domicilio settimanale, per tutto il periodo dell'emergenza, di frutta e latticini per 420.000 bambini e studenti nell'ambito dei programmi alimentari "Frutta a scuola" e "Latte a scuola". Servizi di consegna a domicilio del cibo fresco, pasti caldi e di pacchi alimentari sono stati previsti in diversi Paesi tra i quali Bulgaria, Irlanda, Lettonia e Finlandia. In Italia è stato intensificato, con il supporto degli enti del terzo settore, il servizio di consegna dei farmaci e di spesa alimentare a domicilio, in particolare per persone non autosufficienti o con età superiore ai 65 anni o con sintomatologia da infezione respiratoria e febbre o sottoposte al regime di isolamento. Numerosi comuni hanno attivato servizi di consegna di pasti a domicilio, quale servizio complementare all'assistenza domiciliare e in generale volto a garantire pasti completi a tutte le persone non in grado di provvedere autonomamente alla preparazione dei pasti.

Iniziative simili, rivolte in particolare a studenti, sono state previste al fine di garantire la fruizione dei pasti scolastici. In Francia l'erogazione *una tantum* di una indennità sostitutiva del pasto scolastico ammonta a circa 100 euro a studente mentre in Spagna, al fine di garantire il diritto fondamentale alla nutrizione, il governo ha stanziato 25 milioni di euro a sostegno del reddito delle famiglie vulnerabili con minori, erogati attraverso bonifici bancari, buoni pasto e carte prepagate.

²⁹ Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020.

3.6. La chiusura delle scuole: una situazione di emergenza per le famiglie

In tutti i Paesi dell'Unione Europea, nell'arco del mese di marzo 2020, tra le misure di contenimento della pandemia vi è stata la chiusura delle scuole con proseguimento delle lezioni in modalità "a distanza". Il primo Paese a chiudere le scuole è stato l'Italia, il 5 marzo, l'ultimo l'Irlanda il 29 marzo. La Svezia, in linea con la sua politica di "apertura" rispetto al coronavirus, ha chiuso il 18 marzo solo per gli over 16. La chiusura delle scuole in questi mesi ha generato notevoli difficoltà ai genitori nell'articolazione della loro giornata lavorativa in concomitanza con la cura della prole. Anche le fonti di sostegno e cure informali sono venute loro meno, con nonni e parenti anziani che, essendo particolarmente vulnerabili al virus, sono tenuti a ridurre al minimo il contatto ravvicinato con gli altri, in particolare con i bambini.

Il proseguimento delle lezioni in modalità *DaD* ha inoltre posto il problema della fluida partecipazione dei bambini appartenenti alle famiglie meno abbienti in cui non erano presenti dispositivi informatici e connessione a internet. Croazia, Danimarca e Italia al riguardo sono intervenute, con specifiche voci di spesa pubblica, in modo da garantire *devices* e giga di connessione a coloro che ne erano sprovvisti, attraverso la segnalazione dei singoli casi da parte delle istituzioni scolastiche. Alcuni Paesi hanno invece predisposto lezioni da remoto attraverso specifici canali tv della televisione pubblica (Austria, Bulgaria, Cechia, Croazia, Lituania e Spagna).

Dalla metà di aprile, in alcuni Paesi si è ripensato ad una riapertura delle scuole e ad un ritorno della didattica frontale consueta. Il primo Stato che ha riaperto le scuole è stato la Danimarca il 15 aprile, seguito dalla Germania (il 27 aprile per i soli maturandi e il 4 maggio per tutte le classi), da Austria, Cipro e Lussemburgo (il 4 maggio per i soli maturandi e nell'arco del mese di maggio le varie classi), Polonia (il 6 maggio nidi e scuole per l'infanzia), Cechia, Croazia, Grecia, Francia, Paesi Bassi (con apertura l'11 maggio) e via via durante il mese di maggio dalla maggior parte degli altri Paesi.

Sono, a questo fine, state sperimentate varie modalità per riaprire in sicurezza, dal distanziamento tra gli alunni, entrate scaglionate, utilizzo obbligatorio delle mascherine, riduzione a massimo 10 alunni delle classi e tamponi a campione il primo giorno di rientro.

Bulgaria, Irlanda, Italia, Lettonia, Malta e Romania sono gli Stati che invece hanno deciso di non riaprire le scuole per l'anno scolastico 2019/2020 e di proseguire interamente in modalità "a distanza" (Tab.10).

Tabella 10. COVID-19: chiusure e riaperture scuole in EU

	Chiusura scuole		Riapertura in a.s. 2019/2020			Chiusura scuole		Riapertura in a.s. 2019/2020			Chiusura scuole		Riapertura in a.s. 2019/2020		
	SI	NO	SI	NO		SI	NO	SI	NO		SI	NO	SI	NO	
AUSTRIA	18 marzo		- 4 maggio maturandi; - 18 maggio elementari e secondaria di primo grado; - 29 maggio secondaria di secondo grado				FRANCIA	16 marzo	su base volontaria: 11 maggio primarie, 18 maggio secondarie di primo grado (ma non nelle zone rosse), fine maggio secondarie di secondo grado Dal 22 giugno tutti gli allievi in maniera obbligatoria, e secondo le regole di presenza normale. La fine dell'anno scolastico è prevista per il 3 luglio.			PAESI BASSI	16 marzo	11 maggio a tempo parziale nidi ed elementari; 1 giugno secondarie	
BELGIO	14 marzo	18 maggio					GERMANIA	14 marzo	27 aprile maturandi; 4 maggio tutte le altre classi secondo le modalità decise dai Länder; il 17 giugno a Gütersloh, città nella Germania occidentale, le scuole e gli asili nido sono stati richiusi fino all'inizio delle vacanze estive (cioè il 29 giugno) dopo la scoperta di un focolaio. Anche in altre parti del paese scuole e asili nido sono stati costretti a chiudere dopo l'aumento di nuovi infezioni.			POLONIA	12 marzo	6 maggio solo nidi e scuola per l'infanzia; 25 maggio primarie e maturandi	
Bulgaria	13 marzo			no			Grecia	11 marzo	11 maggio solo per maturità; 1 giugno primarie e per l'infanzia. Il 18 maggio riaprono anche le scuole secondarie di primo e secondo grado (12-17 anni).			Portogallo	12 marzo	18 maggio solo gli ultimi due anni delle secondarie di secondo grado e gli asili nido	
CECHIA	11 marzo		11 maggio secondarie di primo e secondo grado; 25 maggio primarie su base volontaria				IRLANDA	29 marzo	24 agosto solo primaria 7 e classi 12/14 per esami	no		ROMANIA	11 marzo		no
CIPRO	13 marzo		4 maggio maturandi; 21 maggio le altre classi				ITALIA	4 marzo	solo esame di maturità	no		SLOVACCHIA	16 marzo	1 giugno materne ed elementari su base volontaria	
CROAZIA	16 marzo	11 maggio					LETTONIA	12 marzo		no		SLOVENIA	16 marzo	18 maggio 1', 2', 3' primaria e maturandi; 25 maggio 3' anno secondaria di primo grado; 1 giugno 4', 5' primaria; 3 giugno classi 6-7-8; le scuole secondarie continueranno a distanza	
DANIMARCA	13 marzo		1° Paese a riaprire le scuole e a definire modalità di rientro. 15 aprile primarie, nidi e materna; 18 maggio secondarie (12/16 anni); 27 maggio secondarie (16/19 anni)				LITUANIA	12 marzo	25 maggio primaria; 1 giugno secondaria			SPAGNA	13 marzo	26 maggio solo maturandi	no
ESTONIA	16 marzo		15 maggio asili e classi che devono sostenere esami				LUSSEMBURGO	16 marzo	4 maggio solo maturandi; 11 maggio secondarie; 25 maggio primarie, scuole dell'infanzia e nidi			SVEZIA	18 marzo solo over 16	15 giugno	
FINLANDIA	18 marzo		14 maggio nidi, materne, primarie e secondarie di primo grado				MALTA	13 marzo		no		UNGHERIA	16 marzo	25 maggio/2 giugno solo nidi e scuole per l'infanzia	no

Elaborazione Inapp

3.7. Genitori occupati con necessità di cura: quali soluzioni in UE

Nei Paesi dell'Unione diverse sono state le strategie di risposta dei governi alle emergenti necessità di supporto dei genitori e delle famiglie con responsabilità di cura durante i mesi dell'emergenza Covid-19. Vedremo di seguito le principali soluzioni adottate, che vanno dalla generalizzazione dell'impiego dell'*homeworking*, ove possibile, e la riduzione dell'orario lavorativo, all'utilizzo di congedi di malattia, congedi parentali predisposti ad hoc per l'emergenza o tradizionali, bonus per servizi di baby-sitting, congedi preesistenti per situazioni di emergenza, utilizzo di congedi non retribuiti e di ferie. Diversi Stati hanno inoltre garantito l'apertura dei servizi per l'infanzia per i genitori occupati in professioni di cruciale importanza per la gestione della crisi in atto e hanno garantito la possibilità di assentarsi da lavoro per prestare cura ai familiari. (tab.11)

Tabella 11. Soluzioni degli Stati UE per le necessità di cura in emergenza COVID-19

	Homeworking	Riduzione orario di lavoro (per necessità di cura)	Congedo di malattia indennizzato	Congedi retribuiti specifici per emergenza COVID-19	Congedo parentale tradizionale (con indennità aumentata)	Bonus per servizio baby-sitting	Congedi brevi preesistenti per emergenze	Congedo non retribuito	Ferie	Servizi di assistenza infanzia garantiti per lavoratori chiave	Agevolazioni per accudire familiari con COVID-19
AUSTRIA	X			X						X	
BELGIO	X			X						X	X
BULGARIA	X							X	X	X	
CECHIA	X			X						X	
CIPRO	X			X							
CROAZIA	X				X			X	X		
DANIMARCA	X								X	X	
ESTONIA	X									X	X
FINLANDIA	X							X		X	X
FRANCIA	X		X							X	X
GERMANIA	X			X						X	
GRECIA	X	X		X							
IRLANDA	X						X				
ITALIA	X			X		X		X			
LETTONIA	X							X	X	X	
LITUANIA	X			X							
LUSSEMBURGO	X			X							
MALTA	X							X			
PAESI BASSI	X						X	X	X	X	X
POLONIA	X			X				X			
PORTOGALLO	X			X						X	X
ROMANIA	X			X							
SLOVACCHIA	X			X						X	X
SLOVENIA	X			X							
SPAGNA	X	X							X		
SVEZIA	X										
UNGHERIA	X							X			

Elaborazione Inapp (dati aggiornati al Maggio 2020)

Vediamo nel dettaglio le diverse tipologie di soluzioni:

Homeworking

Come esposto già nel paragrafo 4.1 di questa trattazione, in tutti i Paesi dell'Unione vi è stato un massiccio utilizzo del lavoro da casa in tutte le tipologie di occupazioni lavorabili da remoto, dettato da esigenze di mantenimento del distanziamento sociale e dall'obbligo di non lasciare le proprie abitazioni se non in situazioni di emergenza. Questa modalità di lavoro ha inoltre permesso di prestare cura e assistenza ai minori a scuole chiuse, pur continuando ad assolvere i propri compiti lavorativi. In diverse realtà tuttavia, il lavoro da remoto è stata l'unica o la principale soluzione alla problematica della gestione dei minori in orario lavorativo in assenza dei servizi scolastici e di assistenza, non essendo state previste specifiche misure di

conciliazione tarate su questa situazione emergenziale. In Croazia come alternativa al lavoro da casa vi è stato l'utilizzo del congedo parentale tradizionale o di congedi non retribuiti mentre nessuna alternativa è stata prevista in Estonia; in Finlandia e Ungheria è stato previsto l'utilizzo di congedi non retribuiti e in Lettonia e in Spagna l'utilizzo delle ferie (in quest'ultima unitamente alla possibilità di una riduzione dell'orario di lavoro).

Riduzione orario lavorativo

In Spagna e in Grecia ai lavoratori dipendenti con carichi di cura, in periodo di emergenza a scuole chiuse, è stata data la possibilità di un adattamento o di una riduzione dell'orario di lavoro.

In Spagna, i lavoratori che necessitano di accudire i figli di età inferiore ai 12 anni in orario lavorativo, ma anche coloro che necessitano di prestare cura a familiari non autosufficienti, possono adattare le loro condizioni di lavoro e ridurre l'orario di lavoro fino al 100%, informando il datore di lavoro con 24 ore di anticipo e percependo lo stipendio con una riduzione proporzionale alla riduzione dell'orario di lavoro.

In Grecia, ciascun genitore può richiedere una riduzione dell'orario di lavoro del 25%, mantenendo inalterato il proprio stipendio. Le ore non lavorate verranno recuperate a fine emergenza e non saranno considerati straordinari. Questa possibilità è una alternativa ad uno specifico congedo parentale per l'emergenza.

Congedo di malattia indennizzato

In Francia, i genitori lavoratori dipendenti e autonomi con figli sotto i 16 anni hanno diritto a un congedo per malattia retribuito pagato dall'assicurazione sociale pubblica al 90% del salario lordo per i primi 30 giorni (prima del 1° maggio 2020). Dal 1° maggio 2020, per i genitori dipendenti, si applica una disposizione analoga, ma il genitore è inserito nel regime di lavoro a orario ridotto. Il pagamento secondo il nuovo regime è pari al 70% dello stipendio lordo (circa l'84% dello stipendio netto), e al 100% per i dipendenti con il salario minimo. I genitori lavoratori autonomi continuano ad avere diritto a un congedo di malattia retribuito nell'ambito del precedente regime.

Congedi specifici per emergenza Covid-19

Austria, Belgio, Cechia, Cipro, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna hanno predisposto congedi retribuiti specifici per l'emergenza COVID-19, vediamoli nel dettaglio³⁰.

L'Austria per i lavoratori con figli di età inferiore ai 14 anni ha previsto la fruizione di fino a tre settimane di congedo speciale per motivi familiari, richiedibili anche in blocchi. Gli stipendi sono corrisposti per intero e i datori di lavoro ricevono dal governo federale un rimborso di 1/3 dello stipendio pagato al dipendente durante questo periodo di assistenza speciale. Questo congedo è richiedibile anche da lavoratori che si occupano di persone con esigenze particolari, bisognose di cure, e da lavoratori che si occupano di familiari con disabilità (anche non conviventi, indipendentemente dalla loro età), la cui assistenza e supporto non possono più essere garantiti a causa dell'emergenza Covid-19.

Il Belgio, in aggiunta al congedo parentale tradizionale, ha istituito un nuovo tipo di congedo parentale specifico per questa emergenza. I genitori (naturali, adottivi, affidatari) con figli di età inferiore ai 12 anni o inferiore ai 21 anni in caso di invalidità (oltre i 21 anni se ospedalizzati) hanno diritto a richiedere un "congedo parentale corona", cioè un congedo a tempo parziale per la famiglia, richiedibile dal 1° maggio al 30 giugno che tuttavia rientra nella discrezionalità del datore di lavoro. Questo congedo, pagato dal programma federale di previdenza sociale attraverso una prestazione forfettaria di 352 euro al mese, prevede una

³⁰ Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. and Moss, P. (2020) International Review of Leave Policies and Related Research 2020. DOI: 10.18445/20200915-131331-0. Available at: <https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/review-2020/>

indennità aumentata del 25% rispetto al congedo parentale tradizionale e può essere preso in una sola volta fino alla fine della misura o frazionato (ma solo con schemi a tempo parziale con riduzione a 1/2 e 1/5).

La Cechia ha esteso, ai genitori con figli di età inferiore ai 13 anni e a coloro che devono occuparsi di parenti anziani o disabili, il programma di congedo familiare retribuito esistente che consentiva ai genitori occupati con bambini di età inferiore ai 10 anni di prendere, in caso di chiusura imprevista della scuola, un congedo retribuito per un massimo di 9 giorni alla volta (16 giorni per i genitori single). Il congedo è pagato dall'assicurazione sociale pubblica attraverso una prestazione fissata all'80% del salario piuttosto che il consueto 60%. Per i lavoratori autonomi, l'indennità è stata temporaneamente aumentata da 424 CZK³¹ a 500 CZK al giorno.

A Cipro, i genitori che lavorano nel settore privato possono usufruire di un congedo speciale per la cura dei bambini fino a 15 anni, o indipendentemente dall'età se con bisogni speciali, previo consenso del datore di lavoro. Questa possibilità³² viene concessa a dipendenti che, data la natura del loro lavoro, non possono lavorare da casa o lavorare con accordi flessibili e che sono state assicurate con il Fondo di previdenza sociale a gennaio, febbraio o marzo 2020, che hanno uno stipendio mensile lordo che non supera i 2.500 euro, e a coloro che non percepiscono una pensione di vecchiaia o indennità di disoccupazione o malattia (anche speciali), o assegno di assistenza disabili. La prestazione non può essere fornita ad entrambi i genitori per lo stesso periodo e non può superare le 4 settimane in totale per entrambi i genitori. Il datore di lavoro è esonerato dall'obbligo di pagare lo stipendio ai suoi dipendenti che ricevono una indennità, calcolata sulla base dello stipendio della persona durante gennaio 2020, del 60% (per stipendi fino a 1.000 euro) o del 40% (se oltre i 1.000 euro)³³.

In Germania, i genitori occupati con figli di età inferiore ai 12 anni hanno diritto a 6 settimane di congedo retribuito, pagate al 67% del salario. Il congedo è pagato dal datore di lavoro, che chiede poi un rimborso all'autorità statale competente. Una compensazione retributiva retroattiva può essere pagata per un massimo di 10 settimane per genitore dal 30 marzo 2020, fino a 6 settimane prima. I genitori single hanno diritto a un massimo di 20 settimane.

In Grecia, le famiglie in cui entrambi i genitori sono occupati possono usufruire di 15 giorni di congedo speciale retribuito per motivi familiari, diritto del dipendente non negabile dal datore di lavoro, richiedibile da un solo genitore se i figli frequentano scuole di istruzione obbligatoria (fino all'età di 15 anni), o se con disabilità indipendentemente dalla loro età. Il periodo minimo di questo congedo per scopi speciali è di 4 giorni, di cui 3 giorni corrispondono al congedo per scopi speciali e 1 giorno al congedo annuale del dipendente. Il congedo è con piena retribuzione e lo Stato ne sovvenzionerà 1/3. Il congedo è fornito in alternativa alla possibilità di una riduzione legale dell'orario di lavoro di ciascuno dei due genitori del 25%, mantenendo i loro stipendi e recuperando le ore non lavorate successivamente a fine emergenza.

In Italia, i genitori³⁴ naturali, adottivi o affidatari, di bambini di età non superiore ai 12 anni (o disabili di qualsiasi età) hanno diritto al "Congedo Covid-19", con fruizione fino a 15 giorni (estesi a 30 giorni fruibili fino al 31 agosto con il Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 (D.L. Rilancio)) di congedo retribuito riconosciuta alternativamente ad uno solo dei genitori per nucleo familiare, a condizione che in esso non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito previsti in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa, o altro genitore disoccupato o non lavoratore, e che non si sia richiesto contemporaneamente il *bonus* baby sitter. È riconosciuta la possibilità di fruire del congedo anche ai genitori con figli di età compresa tra i 12 e i 16 anni, senza diritto alla corresponsione di alcuna indennità né al

³¹ CZK= valuta utilizzata in Cechia, Corona ceca

³² applicabile dal 16/3/2020 al 12/4/2020 e poi prorogata dal 13/4/2020 al 12/05/2020

³³ Per le famiglie monoparentali le percentuali di cui sopra salgono rispettivamente al 70% e al 50%

³⁴ Dipendenti del settore privato e pubblico, lavoratori iscritti alla Gestione separata, lavoratrici autonome iscritte all'INPS che abbiano già raggiunto il limite previsto dalla normativa sul congedo parentale (3 mesi per minori di 1 anno di età) e lavoratori autonomi iscritti all'INPS a cui non è riconosciuta la tutela del congedo parentale.

riconoscimento della contribuzione figurativa. Il “Congedo Covid-19” riconosce maggiori tutele rispetto al congedo parentale tradizionale: è prevista un’indennità pari al 50% della retribuzione (invece del 30%) per i lavoratori dipendenti, un’indennità pari al 50% di 1/365 del reddito (invece del 30% di 1/365 del reddito per i figli fino a 3 anni di età) per gli iscritti alla Gestione separata, un’indennità pari al 50% della retribuzione convenzionale giornaliera (invece del 30% e solo per i figli fino a 1 anno di età) per i genitori lavoratori autonomi iscritti all’INPS. In Italia, inoltre, i lavoratori disabili o i familiari (genitori, coniuge e parenti entro il secondo grado dell’assistito) di persona con **handicap grave** (art. 3 co. 3 Legge 104/92), che devono assentarsi dal lavoro per prestare assistenza o dedicarsi ai necessari trattamenti sanitari, possono usufruire di 3 giorni al mese di “permessi 104” frazionabili anche ad ore e retribuiti interamente dall’INPS. Il Decreto Legge 17 marzo 2020 (CuraItalia) approvato il 16 marzo 2020 dal Governo per fronteggiare l’emergenza Coronavirus, ha **esteso il numero dei permessi 104 fruibili**, per i mesi di marzo e aprile 2020, aumentando le giornate di permesso di 12 giorni complessivi, oltre ai 3 giorni al mese generalmente concessi. Il Decreto Rilancio ha confermato questa possibilità anche per i mesi di maggio e giugno 2020. I 12 giorni aggiuntivi possono essere utilizzati anche consecutivamente **nel corso di un solo mese**, ferma restando la fruizione mensile dei 3 giorni previsti ordinariamente dalla legge, oppure le 18 giornate complessive possono anche essere utilizzate **frazionate in ore**.

In Lituania, i genitori occupati con figli minori e coloro che si occupano di persone disabili o anziane, hanno diritto a un congedo retribuito fino a 60 giorni durante il periodo dell’emergenza, retribuito al 65,94% del salario lordo.

In Lussemburgo, a partire dal 30 Marzo 2020, le famiglie con entrambi i genitori occupati a tempo pieno con figli di età inferiore ai 13 anni hanno diritto a un congedo straordinario per motivi familiari retribuito per tutto il tempo in cui le scuole e le strutture di custodia dei bambini sono chiuse, fruibile da un solo genitore per volta. I genitori continuano a percepire lo stipendio da parte del datore di lavoro, che viene poi rimborsato dall’assicurazione sociale pubblica. I lavoratori autonomi possono prendere un congedo per motivi familiari se affiliati alla *Mutualité des Employeurs* in qualità di lavoratori autonomi. In Lussemburgo è anche possibile prendere un congedo di sostegno familiare, congedo retribuito concesso a lavoratori subordinati o autonomi per prendersi cura di una persona disabile o anziana a seguito della chiusura temporanea di un servizio autorizzato nel contesto della lotta contro il Covid-19. La durata del congedo per il sostegno familiare si estende alla durata dello stato di crisi o se il servizio in questione riprende la sua attività sulla base delle disposizioni ministeriali. Il periodo di congedo per il sostegno familiare è assimilato a un periodo di inabilità al lavoro a causa di malattia o infortunio e come tale verrà trattato a livello retributivo. In Polonia, i genitori di bambini sotto gli 8 anni di età e persone che si prendono cura di disabili a prescindere dall’età, hanno diritto a un congedo parentale eccezionale di 28 giorni. Se entrambi i genitori del bambino lavorano, il congedo può essere condiviso, ma solo un genitore alla volta può usufruirne. L’indennità è finanziata dall’assicurazione sociale pubblica e non grava sulle finanze del datore di lavoro. Questo diritto si aggiunge al congedo familiare di 60 giorni già previsto in Polonia. L’importo dell’indennità di assistenza supplementare è pari all’80% dello stipendio e viene corrisposta sulla stessa base dell’indennità di assistenza finora concessa a titolo di assicurazione di malattia.

In Portogallo, i genitori con figli di età inferiore ai 12 anni che non possono lavorare da casa e i cui figli sono interessati da chiusure scolastiche hanno diritto a un congedo retribuito di 2/3 del loro stipendio base mensile, pagato in parti uguali dai datori di lavoro e dall’assicurazione sociale. I lavoratori autonomi in circostanze analoghe ricevono un’indennità pari a 1/3 del loro salario abituale.

La Romania, in seguito alla chiusura delle scuole, ad uno dei genitori che si prende cura di bambini di età inferiore ai 12 anni o con disabilità fino ai 18 anni, ha concesso un congedo retribuito al 75% dello stipendio

per giorno lavorativo ma non più del 75% dello stipendio medio lordo a livello nazionale (5.163 RON³⁵), laddove il loro lavoro non consenta l'impiego dello *smart working*.

In Slovacchia, i genitori occupati con figli sotto i 16 anni, o coloro che si prendono cura di anziani o disabili a causa della chiusura degli specifici servizi, hanno diritto a un congedo familiare speciale retribuito pagato al 55% del salario dal governo.

In Slovenia i genitori occupati che non sono in grado di lavorare per occuparsi dei figli a scuole chiuse in seguito all'emergenza Coronavirus possono accedere a un congedo retribuito all' 80% del salario, pagato dallo Stato. Il congedo è fruibile fino a un massimo di 3 mesi.

Congedi parentali tradizionali con indennità aumentata

In Croazia, i genitori aventi diritto possono utilizzare i congedi parentali tradizionali cui però è stata aumentata l'indennità salariale. Un genitore lavoratore subordinato o autonomo ha diritto al congedo parentale dopo che il bambino ha raggiunto l'età di 6 mesi e può usarlo fino a quando il bambino compie 8 anni (per il primo e il secondo figlio). Questo è il diritto personale di entrambi i genitori e possono prenderlo per 8 mesi (per il primo e il secondo figlio) o per 30 mesi (per i gemelli, il terzo e ogni figlio successivo).

Bonus baby sitter

In Italia, per far fronte alla sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole a causa dell'emergenza Covid-19, è presente anche una agevolazione, alternativa e incumulabile al congedo parentale, che sostiene le famiglie che scelgono di usufruire di servizi di assistenza e sorveglianza per i figli minori fino a 12 anni di età. Si tratta di un bonus in denaro per il pagamento di detti servizi fino ad un massimo di 600 euro o di 1.000 euro (per i cosiddetti "lavoratori chiave" ³⁶). Possono beneficiare del *bonus*: i dipendenti privati, iscritti alla Gestione Separata e lavoratori autonomi nel limite massimo di 600 euro, in alternativa al congedo parentale. Tale prestazione spetta a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa (ad esempio, NASPI, CIGO, indennità di mobilità, ecc.) o altro genitore disoccupato o non lavoratore, con i quali, dunque, sussiste incompatibilità e divieto di cumulo.

Congedi brevi preesistenti per situazioni emergenziali

In Irlanda e nei Paesi Bassi, in assenza di specifiche misure di conciliazione delle necessità di cura con i carichi lavorativi in presenza di prole o familiari anziani o disabili da gestire senza l'ausilio dei consueti servizi, si è fatto riferimento alla fruizione di congedi brevi per situazioni di emergenza preesistenti all'emergenza Covid-19. Si tratta tuttavia di soluzioni utilizzabili per un numero di giornate lavorative molto ristretto.

In Irlanda, è possibile usufruire di 3 giorni di congedo di "forza maggiore" nell'arco di 12 mesi oppure 5 giorni nell'arco di 36 mesi; in questa situazione di emergenza è stata data la possibilità di chiedere al datore di lavoro di usufruire dei 5 giorni retribuiti in modo consecutivo.

Nei Paesi Bassi, i genitori in difficoltà rispetto alla cura dei propri figli in concomitanza con il proprio orario lavorativo, in alternativa alle ferie e ai congedi non retribuiti, possono fare appello al congedo di emergenza, congedo preesistente, retribuito normalmente dal datore di lavoro, volto alla risoluzione di gravi problemi familiari improvvisi e di breve durata.

Congedi non retribuiti

³⁵ RON= valuta utilizzata in Romania, il Leu Rumeno

³⁶ Lavoratori dipendenti del settore sanitario, pubblico e privato accreditato, appartenenti alla categoria dei medici, degli infermieri, dei tecnici di laboratorio biomedico, dei tecnici di radiologia medica e degli operatori sociosanitari, nonché al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico impiegato per le esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19

In diversi Stati dell'Unione in assenza di specifici congedi per l'emergenza Covid-19, per potersi assentare da lavoro e farsi carico dei propri oneri di cura dei figli minori, i genitori hanno fatto ricorso a congedi non retribuiti. Questa soluzione ha fortemente intaccato i bilanci familiari degli interessati, per i quali l'impatto con la crisi è stato particolarmente duro. A Malta, in Finlandia e in Ungheria questa sembra essere stata l'unica risorsa in aggiunta all' *homeworking*, in Bulgaria e Lettonia si è fatto ricorso a questa tipologia di congedi unitamente alle ferie, in Croazia in alternativa a ferie e congedi parentali tradizionali a indennità aumentata e nei Paesi Bassi in alternativa a permessi brevi di emergenza. In Italia l'utilizzo di congedi non retribuiti per far fronte a questa emergenza nella gestione dei figli è stato previsto solo per i genitori con figli tra i 12 e i 16 anni, ai quali è stata concessa la fruizione del congedo Covid-19 ma senza indennità o contribuzione figurativa.

Ferie

Un'altra soluzione ampiamente utilizzata dai genitori con minori con necessità di cura e assistenza in orario lavorativo, in assenza degli appositi servizi a causa dell'emergenza Covid-19, è stata la fruizione delle ferie. Pur essendo stata una possibilità aperta a tutti i genitori lavoratori dell'Unione, nei Paesi che non hanno previsto misure di conciliazione *ad hoc* questa è stata la principale soluzione al problema. In Danimarca e in Spagna l'utilizzo delle ferie è stata l'unica possibilità di assentarsi dal lavoro per la gestione dei figli, in Bulgaria, Lettonia è stata l'unica alternativa ai congedi non retribuiti e lo stesso è valso nei Paesi Bassi, fatta salva la possibilità di usufruire di pochi giorni di congedo breve per situazioni di emergenza.

Assistenza all'infanzia garantita per i figli dei lavoratori operanti in settori strategici per l'emergenza

Molti Paesi hanno avuto una attenzione particolare nel garantire la possibilità dell'assistenza all'infanzia per tutti i lavoratori occupati in settori strategici nel contesto di emergenza. Per questi lavoratori i servizi sono rimasti attivi con personale ridotto, organizzando gli utenti in piccoli gruppi da 6-10 bambini.

La tipologia di lavoratori definiti "chiave", impiegati in servizi essenziali, varia leggermente nei Paesi interessati, includendo sempre il personale sanitario, pubblico e privato e il personale delle forze dell'ordine, per inglobare talvolta il personale delle filiere degli approvvigionamenti, gli insegnanti, il personale del settore trasporti pubblici e della gestione dei rifiuti. In particolare, è stata riscontrata questa possibilità in 13 Stati dell'Unione su 27: Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Paesi Bassi, Portogallo e Slovacchia.

In Italia a questa tipologia di lavoratori³⁷ è stata offerta la possibilità di fruire di un *bonus* in denaro per il pagamento dei servizi di *baby-sitting* fino a un massimo di 1.000 euro.

Agevolazioni per accudire familiari affetti da Covid-19

In alcuni Paesi sono state previste specifiche tutele per i lavoratori che si assentano dal lavoro per accudire familiari minori o non autosufficienti affetti da Covid-19 o in quarantena domiciliare.

In Belgio, se un lavoratore rimane a casa per accudire un familiare infetto ha diritto ad una indennità di disoccupazione temporanea.

In Estonia, i lavoratori che si prendono cura di un bambino malato o di una persona a carico, o che sono stati esposti direttamente a qualcuno infettato dal coronavirus ma che non mostra ancora alcun sintomo, hanno accesso al congedo per malattia.

³⁷ Nello specifico, lavoratori dipendenti del settore sanitario, pubblico e privato accreditato, appartenenti alla categoria dei medici, degli infermieri, dei tecnici di laboratorio biomedico, dei tecnici di radiologia medica e degli operatori socio-sanitari, nonché al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico impiegato per le esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19

In Finlandia, i lavoratori che devono assentarsi per accudire figli con Covid-19 hanno diritto al congedo malattia retribuito al 100%.

In Francia, i lavoratori che necessitano di accudire familiari malati hanno accesso alla *Assurance de Maladie* indennizzata in base ai contratti di lavoro.

Nei Paesi Bassi, per fornire cure essenziali a genitori, bambini malati, o al partner è possibile usufruire di un congedo per cure di breve durata, tuttavia, questo congedo è concesso solo a condizione che il dipendente in questione sia l'unica persona in grado di prendersi cura della persona malata in quel momento. Durante il periodo di congedo, viene corrisposto il 70% dello stipendio o, se questo è inferiore al salario minimo, viene corrisposto il salario minimo.

In Portogallo, i lavoratori che si occupano di un figlio (o di un nipote) in quarantena hanno diritto a 14 giorni di congedo retribuito, pagati dall'assicurazione sociale pubblica al 100% del salario per un figlio e al 65% del salario per un nipote.

In Slovacchia, infine, vi è un congedo familiare speciale retribuito per assistere bambini di età inferiore ai 16 anni malati ed è stata effettuata una riforma dell'indennità di assistenza personale per consentire ai familiari di prestare assistenza; l'indennità di assistenza non viene ridotta se la persona assistita è ricoverata in ospedale, per un periodo esteso da 30 a 150 giorni.

3.8. Gli aiuti economici alle famiglie

Oltre alle misure relative al sostegno alla fragilità già illustrate nel paragrafo 5 di questo lavoro, vi sono state in diversi Paesi specifiche misure rivolte alle famiglie con bambini. Le famiglie e i bambini sono, infatti, tra i gruppi di popolazione più colpiti dagli effetti economici dell'emergenza Covid-19 e i sistemi di sicurezza sociale hanno cercato di fornire risposte per soddisfare le loro esigenze specifiche sia sul versante del sostegno al reddito familiare che su quello dell'adattamento degli assegni familiari esistenti.

a) Sostegno al reddito

Alcuni Paesi dell'UE, in virtù dell'utilizzo di pacchetti speciali di emergenza dalle entrate generali, hanno predisposto specifici programmi di sostegno rivolti alle famiglie con bambini con erogazioni *una tantum* di denaro condizionate da verifiche di reddito semplificate, e adattamenti degli assegni familiari esistenti con un aumento degli importi delle indennità standard, integrazioni speciali di emergenza, regole di condizionalità mitigate e una maggiore flessibilità amministrativa per facilitarne l'accesso.

In Austria, sono state predisposte erogazioni di contributi a fondo perduto a partire dal 15 aprile 2020 per le famiglie, che hanno subito una riduzione del reddito rispetto al 28 febbraio 2020 e che siano state beneficiarie di assegno familiare per almeno un figlio convivente. Per i lavoratori subordinati occorre che almeno un genitore convivente assunto entro il 28 febbraio 2020 abbia perso il lavoro a causa della crisi Covid-19. Per i lavoratori autonomi, si richiede che almeno un genitore convivente sia in emergenza finanziaria a causa della crisi Covid-19 e appartenga al gruppo di persone fisiche ammissibile al fondo di difficoltà WKÖ.³⁸L'indennità è versata per ogni mese in cui vi sia stata riduzione del reddito derivante da crisi del Covid-19 ma per un massimo di tre mesi. Il reddito corrente della famiglia beneficiaria, non può superare i seguenti limiti di reddito:

- Famiglia monoparentale + un bambino 1.600 euro
- Famiglia monoparentale + due bambini 2.000 euro
- Famiglia monoparentale + più figli 2.800 euro
- Coppia + un bambino 2.400 euro
- Coppia + due bambini 2.800 euro

³⁸ Wirtschaftskammer Österreich o WKO: Camera di Commercio Austriaca

- Coppia + altri bambini 3.600 euro

In Bulgaria, il Governo ha stanziato 20 milioni di BGN³⁹ per l'erogazione di un aiuto finanziario *una tantum* di 375 BGN per i genitori con bambini sotto 12 anni che al momento di presentazione della domanda non hanno diritto ad usufruire delle ferie retribuite, oppure sono stati costretti ad usufruire di permessi e congedi non retribuiti per almeno 20 giorni lavorativi. Per accedere al *bonus*, il reddito per ogni membro della famiglia non deve superare 610 BNG ed i genitori non devono avere nessun altro reddito (da affitti, servizi o altro) e non devono aver ricevuto aiuti attraverso altri programmi di assistenza sociale. Per poter beneficiare del bonus i richiedenti devono aver pagato la previdenza sociale per gli ultimi sei mesi e i figli devono aver frequentato l'asilo d'infanzia o la scuola prima del 13/03/2020.

In Finlandia, i genitori che prendono un congedo non retribuito per occuparsi di un bambino che normalmente frequenterebbe la scuola hanno diritto alla prestazione "Assistenza finanziaria temporanea a causa di un'epidemia". La prestazione viene corrisposta a un importo forfettario di 28,94 euro al giorno lavorativo (723,50 euro al mese). La prestazione temporanea, destinata ai soli dipendenti, è stata disponibile fino al 13 maggio 2020, poiché le scuole e le strutture per l'educazione hanno riaperto il 14 maggio ed è stata erogata anche retroattivamente dal 16 marzo 2020, pagata dall'assicurazione sociale pubblica.

In Francia, le famiglie che ricevono un reddito di solidarietà attiva (RSA)⁴⁰ o un'indennità di solidarietà specifica (ASS)⁴¹ ricevono un "aiuto eccezionale di solidarietà" di 150 euro, a cui si aggiungono altri 100 euro per figlio a carico. Inoltre, tutte le famiglie che beneficiano dell'assistenza abitativa personalizzata (APL) che non ricevono la RSA o la SSA beneficiano di un aiuto di 100 euro per figlio a carico. A beneficiare di questo eccezionale aiuto di solidarietà sono stati 4,1 milioni di famiglie, tra cui quasi 5 milioni di bambini. L'aiuto è stato versato in un'unica soluzione il 15 maggio 2020 automaticamente dai fondi di assegni familiari (CAF), i fondi comuni di investimento sociale agricolo (MSA) e *Pôle emploi*⁴².

Gli Importi dell'aiuto eccezionale di solidarietà francese sono: a) Per una famiglia beneficiaria APL - Single o coppia: con un figlio 100 euro, con due figli 200 euro, con tre figli 300 euro, con quattro o più figli 400 euro; b) Per una famiglia che beneficia della RSA o dell'ASS: Single o coppia 150 euro, Famiglia con un figlio 250 euro, Famiglia con due figli 350 euro, con tre figli 450 euro, con quattro figli 550 euro.

Il 29 maggio in Grecia, è stato erogato un aiuto straordinario *una tantum* per famiglie percettrici di reddito minimo garantito con almeno un figlio minore. L'importo del reddito minimo garantito è stato accresciuto di 100 euro per il primo membro minore e 50 euro per ogni membro minore successivo, fino a un massimo di 300 euro in caso di famiglie con cinque o più figli minori. Il sostegno al reddito straordinario si applica sia alle famiglie monoparentali che alle famiglie con due genitori, purché vi siano figli minori e che stiano già ricevendo il reddito minimo garantito.

In Germania è stato istituito il Kinderbonus, bonus di 300 euro che le famiglie con bambini riceveranno unitamente all'assegno per i figli (Kindergeld), che verrà erogato in due tranches (200 euro con gli assegni familiari di settembre e 100 ad ottobre) automaticamente senza la necessità di richiesta da parte delle famiglie a condizione che siano stati ricevuti assegni familiari per almeno un mese nel 2020. I genitori che hanno subito una perdita di reddito a causa dell'emergenza Covid-19 possono inoltre accedere più facilmente

³⁹ BGN: Lev Bulgaro, la valuta principale in Bulgaria

⁴⁰ RSA (Revenu de Solidarité Active) : sostegno al reddito. Questa prestazione assistenziale ha lo scopo di garantire ai disoccupati o sottoccupati un livello minimo di reddito, che varia a seconda del numero di persone nella loro famiglia.

⁴¹ ASS (Allocation de Solidarité Spécifique): L'indennità speciale di solidarietà concessa a chi abbia esaurito i diritti all'indennità di assistenza per il ritorno al lavoro (Allocation d'aide au Retour à l'Emploi, ARE).

⁴² Ministère des Solidarités et de la Santé, " COVID-19 : le Gouvernement annonce le versement d'une aide exceptionnelle de solidarité aux foyers les plus modestes", comunicato stampa del ministro O.Veran e del ministro C. Dubos.

agli assegni familiari, fornendo una prova del proprio reddito relativa al solo mese precedente la domanda anziché i canonici sei mesi e l'accesso è stato esteso a tutti i genitori compresi i lavoratori autonomi. L'importo del pagamento è fino a 185 euro per bambino.

In Italia, in aiuto alle famiglie meno abbienti in condizioni di difficoltà economica a causa dell'emergenza Covid-19, è stato introdotto con il Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 (D.L. Rilancio) il Reddito di emergenza (REm), richiedibile entro il 31 luglio 2020. Beneficiari dell'aiuto non sono i singoli ma l'intero nucleo familiare purché residenti in Italia, con reddito familiare nel mese di aprile 2020 inferiore o pari all'importo del REm spettante, con l'ISEE in corso di validità del nucleo inferiore a 15.000 euro e patrimonio mobiliare familiare del 2019 inferiore a 10.000 euro (cui si sommano 5.000 euro per ogni componente successivo al primo, ma entro un massimo complessivo di 20.000 euro). Se nel nucleo familiare è presente un soggetto disabile grave o non autosufficiente (secondo i criteri ISEE⁴³) il valore massimo è di 25.000 euro. Il Reddito di emergenza non può essere richiesto se nel nucleo sono presenti percettori di altre indennità previste per l'emergenza COVID-19 o titolari di pensione diretta o indiretta (ad esclusione dell'invalidità), lavoratori dipendenti con retribuzione lorda superiore all'importo del REm o percettori del reddito o pensione di cittadinanza. Il valore di base del Reddito d'emergenza è 400 euro, che deve essere moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza dell'ISEE che assegna un valore a ogni composizione familiare e in ogni caso non può superare il valore massimo di 800 euro a nucleo familiare elevabili a 840 euro in caso di un componente in condizioni di disabilità grave; esso viene erogato per due mensilità a decorrere dal mese di presentazione della domanda.

La Lettonia ha reindirizzato fondi del bilancio statale ai Comuni al fine di fornire sostegno al reddito alle famiglie che, a causa di questa situazione di emergenza, non siano in grado di provvedere ai loro bisogni di base. È stata così aumentata di 50 euro per ogni bambino l'indennità solitamente concessa per situazioni di crisi ed è stato concesso un premio di 50 euro per ogni figlio minore a carico ai dipendenti che ricevono un'indennità di inattività.

In Lituania, nel mese di giugno 2020 è stato erogato un pagamento *una tantum* a tutte le famiglie con bambini al fine di aumentare il consumo interno e contribuire a ridurre l'impatto socioeconomico negativo del COVID-19 sulle famiglie. La somma di 120 euro a bambino ha raggiunto circa 330 mila famiglie e 507 mila bambini). Inoltre, un importo leggermente maggiore di 200 euro *pro capite* viene assegnato alle famiglie con più di due bambini (circa 60 mila famiglie) e alle famiglie che hanno bambini con disabilità o che sono a rischio di povertà o esclusione sociale (raggiungendo circa 134 mila bambini nel Paese⁴⁴).

A Malta Un sussidio di 800 euro al mese (500 euro in caso di lavoro a tempo parziale) viene erogato ad uno dei genitori (o al genitore single), lavoratore nel settore privato, che usufruisce di congedi supplementari non retribuiti per occuparsi dei bambini durante il periodo di chiusura delle scuole.

In Portogallo i lavoratori che si sono dovuti assentare da lavoro per accudire i figli di età inferiore ai 12 anni o con disabilità a causa della chiusura delle scuole e degli istituti di cura e assistenza, hanno diritto ad un eccezionale sostegno finanziario mensile o proporzionale ai giorni di assenza e corrispondente ai 2/3 della retribuzione di base. Questo sostegno è concesso solo ai lavoratori che non sono in telelavoro nel periodo di chiusura della scuola e va richiesto mensilmente; è supportato in parti uguali dal datore di lavoro e dalla previdenza sociale. Ai fini della determinazione della somma viene considerata la remunerazione di base dichiarata nel mese di marzo 2020 per il mese di febbraio 2020 o, in assenza di una remunerazione di base dichiarata in quel mese, l'importo della remunerazione mensile minima garantita (635 euro). Questo sostegno ha un limite minimo di 635 euro e un massimo di 1.905 euro pagati in base al numero di giorni di assenza.

⁴³ Tabella di classificazione delle disabilità in Decreto direttoriale n. 497 del 31 dicembre 2019

⁴⁴ <https://nnn.ng/lithuanian-parliament-approves-presidents-proposal-on-one-off-child-benefits;>
http://www.xinhuanet.com/english/2020-06/10/c_139127159.htm

In Slovenia, il governo in sostegno alle famiglie più colpite dalla crisi, ha introdotto il pagamento di 30 euro per ogni figlio ai beneficiari di assegni familiari a basso e medio reddito e un pagamento di 150 euro per famiglia ai beneficiari di assegni parentali o di assistenza all'infanzia. L'assegno familiare aumenta anche di 100 euro (per un totale di 504,48 euro) per le famiglie con 3 figli e di 200 euro (per un totale di 691,52 euro) per le famiglie con 4 o più figli.

In Spagna, il 29 maggio è stato approvato il “reddito minimo vitale⁴⁵”, sussidio che darà aiuto alle famiglie in difficoltà economica. Può essere richiesto dai 23 ai 65 anni di età (dai 18 anni se ci sono figli a carico) se si è residenti in Spagna da almeno un anno; viene ricevuto mensilmente e accreditato in dodici pagamenti. Può essere richiesto dal 15 giugno, sebbene, per le domande presentate nei primi tre mesi, è stato concesso retroattivamente al 1 giugno. Durante il primo mese di validità della prestazione essa viene erogata d'ufficio per sostenere circa 100.000 famiglie che soddisfano i requisiti, senza che sia necessario richiederlo. È stata impostata una soglia di reddito minimo per ogni tipo di famiglia e il “reddito vitale” colmerà la differenza tra il reddito esistente e la soglia fissata. Gli importi vanno dall'equivalente di una pensione non contributiva per un singolo adulto (circa 460 euro al mese in dodici pagamenti) a un importo leggermente inferiore al SMI ⁴⁶ (1.000 euro al mese in dodici pagamenti). La soglia di reddito garantita è di 462 euro per una persona adulta che vive da sola, aumentata di 139 euro per ogni persona convivente (di qualsiasi età) fino a un massimo di 1.015 euro all'anno. Le famiglie monoparentali aggiungono 100 euro al mese⁴⁷.

3.9. La seconda ondata e le risposte del policy making in UE

Il quadro epidemiologico manifestatosi in Europa a partire dai mesi successivi a quelli estivi ha purtroppo fatto registrare una **seconda ondata** dei contagi con l'avvio di nuove misure di lockdown con caratteristiche differenziate da paese a paese. La seconda ondata, come la prima, sta investendo tutti gli aspetti della vita economica e sociale: nuovi interventi di politica fiscale e monetaria, di sostegno al reddito e occupazione e di sostegno alle famiglie sono progressivamente messi in campo da tutti i Paesi.

9.1 Interventi di politica fiscale e monetaria

Di fronte a questa seconda ondata pandemica, per quanto riguarda gli interventi di politica fiscale e monetaria dei singoli Paesi europei, sono in discussione le proroghe delle molteplici misure già adottate nella prima ondata del Covid-19 e l'elaborazione di nuove misure idonee.

La risposta di politica monetaria a questa seconda ondata di Covid-19, l'ha data la Presidente della BCE dichiarando e rassicurando i mercati, che “*La BCE è stata presente durante la prima ondata e ci sarà durante la seconda*”, manterrà quindi condizioni finanziarie accomodanti adottando tutta la flessibilità necessaria, affermando di avere gli strumenti per realizzarle, ricalibrando a dicembre tutti gli strumenti di politica monetaria per fronteggiare le conseguenze economiche della seconda ondata di Covid-19 nel tentativo di contrastare “*l'impatto negativo della pandemia sul percorso di inflazione previsto*”. Ci troveremo di fronte a cambiamenti, soprattutto riferibili allo strumento più efficace per contrastare l'impatto negativo della pandemia, ossia i programmi di acquisto: varierà l'ammontare sia degli acquisti di attività effettuati tramite il programma di emergenza pandemica (PEPP), che di quelli effettuati nell'ambito del programma di acquisto di attività ordinarie (APP). Molti sono gli strumenti che possono influenzare le condizioni di finanziamento nei vari settori economici: il programma TLTRO-III (ritenuto dalla BCE molto efficace nell'allentare le condizioni del credito), i programmi di acquisto (che abbassano la curva dei tassi e contengono la volatilità

⁴⁵ *Ingreso mínimo vital*

⁴⁶ *Salario Mínimo Interprofesional*

⁴⁷ Fonte: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

degli spread sovrani), i tassi ufficiali (che abbassano il limite inferiore per i tassi, con ripercussioni anche sui tassi a medio e lungo termine).

Le risposte di politica fiscale europea a questa seconda ondata da parte della UE sono: il Sure (*temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency*) e il Recovery Fund. Il Sure è il nuovo fondo europeo di sostegno ai lavoratori colpiti dalla perdita del lavoro. Il fondo, partito con una dotazione di 100 miliardi di euro: 17 paesi europei hanno fatto richiesta per utilizzarlo, per un totale di 87 miliardi (di cui 27 sono andati all'Italia). Il Recovery Fund (Next Generation EU) mette a disposizione nei prossimi anni 750 miliardi di euro a livello europeo, di cui quasi 210 destinati all'Italia. I criteri principali per investire i fondi sono: la sostenibilità ambientale (in linea con l'European Green Deal), la produttività, l'equità e la stabilità macroeconomiche, tutto condizionatamente all'approvazione da parte della UE del Piano Nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) presentato da ciascun Paese membro.

3.9.1 Misure di sostegno al reddito e occupazione

Con l'arrivo dell'estate e l'attenuarsi della prima ondata della crisi sanitaria, la maggior parte dei paesi europei ha avviato, seppur con tempistiche e caratteristiche differenti, le graduali riaperture delle attività economiche sino ad allora completamente o parzialmente chiuse a causa delle restrizioni dovute al difficile quadro epidemiologico.

Durante la fase iniziale della crisi determinata dal diffondersi della pandemia da COVID-19, i paesi hanno agito in modo tempestivo per proteggere i cittadini dalla crisi sanitaria e per mettere in sicurezza redditi ed occupazione soprattutto attraverso la predisposizione e/o attuazione misure di politica passiva, attraverso programmi finalizzati al mantenimento dell'occupazione quali schemi di orario ridotto, come la nostra cassa integrazione, parallelamente a schemi orientati all'erogazione di sussidi salariali e affiancati ad erogazioni in denaro per le imprese a fronte delle limitazioni imposte ed ai conseguenti cali nelle entrate.

Durante la fase successiva, che ha visto quindi una graduale riapertura delle attività economiche, molti paesi si sono trovati di fronte all'esigenza di continuare a contenere i livelli di contagio della popolazione e a sostenere per quelle attività che, nonostante le riaperture, continuavano a necessitare di supporto, dando quindi avvio ad una nuova fase fondata sulla ripresa della normalità. In termini di elaborazione ed attuazione di *policies* questo ha significato:

- continuare ad utilizzare lo *smart working* quale misura per limitare gli spostamenti quotidiani dei lavoratori:
- prorogare i programmi di integrazione salariale in caso di riduzione delle attività lavorative, talvolta con inserimento di criteri di accesso più restrittivi
- ampliare le platee dei destinatari di misure di sostegno perché particolarmente colpite dagli effetti della crisi
- riavviare, seppur timidamente, le politiche attive del lavoro.

Nel riportare gli elementi che caratterizzano la fase successiva alla prima ondata, va comunque specificato che il quadro descritto si presenta estremamente eterogeneo ed in continua e repentina evoluzione, sia rispetto alle chiusure che i paesi europei stanno predisponendo per l'aggravarsi del numero dei contagi, sia in riferimento alla predisposizione o riattivazione di misure di *policy* di contrasto degli effetti socioeconomici della pandemia.

Homeworking

La pandemia da Covid-19 ha portato alla repentina introduzione, per milioni di lavoratrici e lavoratori, dell'*homeworking* quale modalità ordinaria per realizzare le prestazioni lavorative. Attualmente il 40% delle persone che svolge la propria prestazione principalmente da casa ha iniziato a farlo, a tempo pieno,

successivamente all'avvio delle misure di contenimento legate al Covid-19⁴⁸: in precedenza, solo il 5% della forza lavoro in Europa lavorava normalmente da casa, il 15% lo faceva saltuariamente mentre la restante quota non lavorava mai con questa modalità⁴⁹. Tale rapida transizione verso una diffusione così massiccia dell'*homeworking* può quindi aver determinato diversi gradi di criticità in relazione alle differenze nelle esperienze precedenti alla pandemia⁵⁰, con l'emergere di nuovi bisogni ai quali tentare di fornire risposte con specifiche misure di *policy*. In tal senso, un esempio può essere quello di Malta, dove nell'ambito di una misura avviata nel mese di marzo e proseguita con fasi successive fino alla fine dell'estate, sono stati erogati contributi economici per supportare i datori di lavoro e i lavoratori nell'acquisto di tecnologie necessarie a svolgere la prestazione lavorativa da casa, offrendo una parziale compensazione dei costi sostenuti⁵¹. Più in generale, rispetto alla necessità originaria di contenere il rischio di contagio, l'*homeworking* è stato oggetto di interventi che lo hanno reso obbligatorio o diritto specifico in modo differenziato rispetto ai contesti maggiormente a rischio, come le grandi città metropolitane o a contesti organizzativi con un'alta presenza di lavoratori, ai gruppi maggiormente vulnerabili, quali anziani e disabili, nonché alle necessità di conciliazione con i compiti di cura dei figli e degli anziani a carico. In Portogallo, ad esempio, la modalità di *homeworking* è incoraggiata in relazione alla ripresa delle attività scolastiche e lavorative dopo la pausa estiva ed è resa *obbligatoria* per le aree metropolitane di Lisbona e Porto⁵². In Francia e in Lituania⁵³, il lavoro da casa viene incoraggiato per tutte le posizioni che consentono di svolgere la prestazione lavorativa da casa e si configura come diritto per le persone più a rischio in relazione alle condizioni di salute, in ragione delle quali le conseguenze del contagio da Covid-19 potrebbero essere maggiormente gravi. Tale diritto è esteso anche alle persone conviventi. Tuttavia, secondo la legislazione ordinaria francese in materia, l'*homeworking* resta fortemente raccomandato per tutti e nel caso in cui questo venga rifiutato il datore di lavoro è tenuto a darne motivazione formale.

Ancora ad esempio, in Italia, successivamente alla prima ondata, l'*homeworking*, ancora nella forma del lavoro agile in deroga, è reso modalità lavorativa *ordinaria* (attualmente fino alla fine dell'anno in corso), per i cosiddetti *lavoratori fragili*, ossia persone in condizioni di salute tali da rendere opportuna la prosecuzione dello svolgimento delle attività lavorative da casa, e per i lavoratori in possesso del riconoscimento di disabilità con condizione di gravità⁵⁴. Infine, sempre prendendo ad esempio l'Italia, viene introdotto un diritto specifico a lavorare da casa per i genitori lavoratori dipendenti, nel caso in cui un figlio convivente minore di 16 anni sia sottoposto a regime di quarantena o veda sospesa l'attività didattica in presenza⁵⁵. Per la Pubblica amministrazione, il lavoro agile costituisce una delle modalità ordinarie di svolgimento della prestazione lavorativa, in relazione alla quale ciascun ufficio assicura, su base giornaliera, settimanale o plurisettimanale, lo svolgimento del lavoro agile almeno al 50% del personale preposto alle attività che possono essere svolte secondo tale modalità⁵⁶.

In generale, come osservato dall'Ilo, tale prolungato ricorso al lavoro da casa potrebbe divenire parte di quella che viene definita "nuova e migliore normalità", con il supporto della digitalizzazione, delle tecnologie *cloud* e di quelle per la comunicazione⁵⁷. È opportuno che le *policies* a sostegno di tale transizione tengano

⁴⁸ Eurofound, *Living, working and COVID-19, Research Report*, novembre 2020.

⁴⁹ Cfr. Eurostat, *2018 European Labour Force Survey*

⁵⁰ Commissione Europea, *Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to*, Policy Brief, 2020.

⁵¹ La misura, rivolta a tutte le imprese di qualsiasi settore produttivo, ha previsto l'erogazione di un sostegno economico fino a 500 euro per ciascun accordo di telelavoro, con un limite massimo di 4.000 euro per impresa.

⁵² Cfr. Risoluzione del Consiglio dei Ministri 70-A/2020, art. 4.

⁵³ Legge n. XIII -2944 del 1° agosto 2020.

⁵⁴ Cfr. D.L. n. 104/2020 (cosiddetto *Decreto Agosto*), convertito in Legge n. 126/2020.

⁵⁵ Cfr. D.L. n. 104/2020 come modificato dal D.L. 137/2020 (cosiddetto *Decreto Ristori*).

⁵⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - Decreto 19 ottobre 2020 "Misure per il lavoro agile nella pubblica amministrazione nel periodo emergenziale".

⁵⁷ Ilo, *Il telelavoro durante e dopo la pandemia di Covid-19. Una guida pratica*, 2020, p. 9.

adeguatamente conto dei potenziali benefici e dei costi per la produttività, delle dimensioni relative alla qualità del lavoro, degli elementi inerenti la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro⁵⁸, con un'attenzione specifica quindi per i risvolti in chiave di genere e agli squilibri che storicamente segnano la divisione dei ruoli nell'ambito dei nuclei familiari, soprattutto in relazione ai compiti di cura e alle connesse criticità in termini di partecipazione al mercato del lavoro.

3.9.2 Misure in sostegno all'occupazione

Come visto, durante il primo semestre del 2020 la quasi totalità dei paesi europei ha posto in essere un set di misure, in larga parte simili, al fine di contrastare gli effetti socioeconomici della pandemia sull'occupazione. Si è trattato sostanzialmente di interventi di supporto al reddito o misure di politica passiva mediante il ricorso a schemi lavoro ad orario ridotto, meglio noti nel nostro Paese come ammortizzatori sociali, indennità di disoccupazione straordinarie spesso combinate con trasferimenti di denaro e misure di sostegno alle imprese, perseguendo gli obiettivi di garantire la continuità dei rapporti di lavoro, fornire la liquidità necessaria alle aziende per mantenere lavoratori e, nondimeno, di preservare il capitale umano specifico.

Tuttavia, man mano che i Paesi hanno iniziato ad allentare le misure restrittive e parte dei lavoratori hanno ripreso le attività lavorative, è stato necessario riadattare le misure di *policy* al contesto e definire un punto di equilibrio tra la garanzia di un adeguato sostegno per i posti di lavoro temporaneamente non produttivi né redditizi, incentivare la ripresa e programmare un graduale ritorno alla normalità.

Per quanto riguarda gli schemi di lavoro ad orario ridotto e parallelamente i sussidi salariali, la loro durata prevista, in prima battuta, va da un minimo di 6 mesi ad una media di 12. Paesi come la Danimarca, l'Austria, la Bulgaria ed i Paesi Bassi, che inizialmente avevano previsto una durata inferiore, hanno repentinamente prorogato le misure mentre altri Paesi, una volta riavviata la riapertura, hanno introdotto modifiche nelle caratteristiche attuative oppure ripristinato misure ordinarie, precedentemente derogate.

Tra le modifiche rilevate si riscontra una diminuzione nella generosità dei sussidi erogati da parte dello stato alle imprese ed ai lavoratori, sia riducendo l'ammontare del sussidio netto, in sostituzione del salario per il lavoratore (nella maggior parte dei casi erogato al 100% durante i periodi di *lockdown*), sia reintroducendo percentuali di compartecipazione alla spesa da parte delle aziende mentre durante la fase iniziale della crisi COVID-19, la maggior parte dei paesi aveva fissato a zero il costo delle ore contrattuali non lavorate, consentendo alle aziende di adeguare i costi del lavoro con la diminuzione dell'orario di lavoro. Durante la seconda fase, in paesi come la Spagna è stato invece reintrodotta il pagamento dei contributi previdenziali per le ore non lavorate nelle imprese che fanno ricorso agli ammortizzatori sociali, mentre per le aziende che disponibili a riprendere l'intera attività vengono applicate aliquote inferiori. In Francia, invece, a partire da giugno 2020, i datori di lavoro dei settori che hanno riavviato l'attività sono tenuti a contribuire per il 10% del costo delle ore non lavorate o, in modo equivalente, per il 15% del beneficio lordo ricevuto dai lavoratori, con un ulteriore aumento delle percentuali di contribuzione previsto in ottobre. Inoltre, dal mese di agosto coesisteranno due diversi programmi a orario ridotto: il primo, già utilizzato per la crisi del 2008, è stato modificato per far fronte alla fase di chiusura durante il primo *lockdown* francese, sostituendo l'erogazione di una somma forfettaria con un salario proporzionale alla retribuzione precedente del lavoratore e pari ad almeno l'84% dello stipendio netto precedente, pur lasciando al datore di lavoro la possibilità di integrarlo fino al 100%. Il regime di attività parziale a lungo termine (APLD), in vigore da luglio fino al 30 giugno 2022, si rivolgerà invece alle imprese che si trovano ad affrontare una riduzione duratura dell'attività ma la cui sopravvivenza non è compromessa, sarà finalizzato a facilitare la ripresa e permetterà di ridurre l'attività dei

⁵⁸ Commissione Europea, *Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to*, Policy Brief, 2020, p. 8.

dipendenti, entro il limite del 40% dell'orario di lavoro. Anche la Grecia introduce un nuovo regime temporaneo STW (*Syn-ergasia*), operativo dal 15 giugno 2020 al 15 ottobre 2020. Il regime è destinato ai datori di lavoro che hanno subito una perdita di reddito di almeno il 20% del fatturato nel mese o nei mesi precedenti la partecipazione. Esso consente di ridurre l'orario di lavoro fino al 50% per uno o più dipendenti e di vedere rimborsati i contributi previdenziali mentre i lavoratori ricevono un compenso pari al 60% del salario netto per le ore non lavorate direttamente dal governo. La Cechia invece introduce modifiche al programma di integrazione salariale, consentendo l'accesso anche alle piccole imprese con meno di 50 dipendenti. Le nuove regole consentono alle imprese di rinunciare, per tre mesi da giugno ad agosto, al pagamento di contributi previdenziali. Il Belgio, oltre ad estendere l'efficacia della misura fino al 31 dicembre 2020, propone una modifica della misura, di fatto applicando due sistemi, uno per le aziende o i settori considerati particolarmente colpiti dalla crisi e l'altro per le aziende meno colpite ma che comunque necessitano di un aiuto per la ripresa. Le prime possono continuare a utilizzare il sistema della *Disoccupazione temporanea per cause di forza maggiore* dimostrando che nei mesi di aprile maggio e giugno la loro attività ha dovuto far ricorso alla disoccupazione temporanea, per motivi economici legati al COVID-19, per almeno il 20% del totale dei giorni. Inoltre, per specifici settori lavorativi quali audiovisivo e socio-culturale, le imprese di intrattenimento, l'industria alberghiera ed il settore turistico e dei trasporti *taxi* le indennità sono riconosciute dallo stato direttamente al lavoratore.

Tali misure restano dunque, nella maggior parte dei Paesi, disponibili all'erogazione e ad oggi non sono rinvenibili dati sull'effettivo utilizzo nei primi mesi di riapertura. Tuttavia, secondo l'Ocse tali misure hanno sostenuto oltre 50 milioni di posti di lavoro, dieci volte di più che durante la crisi finanziaria globale del 2008-2009 e, nel maggio 2020, le richieste di sostegno da parte delle aziende ammontavano a oltre il 50% in Francia, oltre il 40% in Italia e Svizzera, circa il 30% in Austria, Belgio, Germania e Portogallo. In Germania, ad esempio, l'assorbimento effettivo è stato del 19% nel maggio 2020 rispetto al 4% del picco durante la crisi finanziaria globale, mentre in Francia l'assorbimento effettivo è stato del 33% rispetto ad appena l'1% durante la crisi finanziaria globale.

Tra le modifiche rilevanti recensite dall'analisi dei documenti prodotti a partire da luglio 2020 dai diversi paesi europei vi è, inoltre, l'ampliamento delle misure di protezione salariale a nuove categorie di lavoratori precedentemente escluse e particolarmente colpite dagli effetti della crisi oppure, come nel caso della Polonia, la riduzione della platea di beneficiari per includere solo quei settori di attività maggiormente colpiti (turismo, teatro e mostre culturali).

Come mostra lo schema riassuntivo che segue, molti Paesi hanno, nell'ultimo periodo, prestato particolare attenzione a specifici settori lavorativi in ragione delle ingenti perdite di reddito subite o a cambiamenti rilevanti e duraturi nella domanda dei loro beni e servizi.

Turismo (anche <i>tour operator</i>, ospitalità)	Ristorazione	Industrie creative-artisti
Cipro, Francia, Bulgaria, Grecia, Italia, Estonia, Lettonia	Finlandia, Bulgaria, Estonia, Danimarca, Francia, Germania, Grecia	Danimarca, Estonia, Bulgaria, Francia, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo

Trattandosi dei mesi in corrispondenza dell'estate non stupisce il ricorso al sostegno di settori quali il turismo, la ristorazione e le industrie creative. Tuttavia, diversi provvedimenti sono stati varati anche a supporto del settore agricolo, non tanto per il calo del fatturato quanto per la difficoltà di reperire manodopera. In Estonia

ad esempio, dove il settore agricolo si basa sulla forza lavoro straniera durante l'estate, il governo ha istituito un sussidio salariale in agricoltura finalizzato ad incentivare la forza lavoro locale a partecipare alle attività lavorative agricole

Ulteriori misure sono state introdotte a sostegno delle microimprese e delle imprese individuali. In Austria ad esempio si introduce un pagamento *una tantum* a fondo perduto per le imprese individuali, valido fino a marzo 2021, mentre in Croazia per accedere al finanziamento i datori di lavoro devono dimostrare che nel giugno 2020 hanno avuto una diminuzione del reddito di almeno il 50% rispetto al giugno dell'anno precedente. L'importo mensile del sostegno, erogabile fino ad ottobre, è pari a 2.000 HRK (267 euro) per il mese di luglio 2020 per ogni dipendente a tempo pieno, mentre per i dipendenti *part-time* è proporzionale in base al numero di ore contrattuali. In Danimarca, invece, una misura analoga era già stata prevista a marzo per la durata di tre mesi, tuttavia nel mese di giugno si è provveduto ad una proroga fino alla fine di agosto. In Irlanda l'attenzione si sposta prioritariamente sulle microimprese che non avevano potuto beneficiare di altre sovvenzioni di sostegno legate alla pandemia (e che hanno avuto un calo del fatturato di almeno il 30%), con sovvenzioni che arrivano fino a 1000 euro una platea di riferimento di circa 2000 microimprese.

Infine, sembra opportuno sottolineare come, soprattutto nella seconda fase, numerosi Paesi abbiano voluto ampliare la possibilità di accedere alle misure di sostegno anche al cosiddetto *lavoro non standard*, particolarmente caratterizzato da una minore opportunità di accesso ai meccanismi di protezione sociale. Infatti, secondo l'OCSE, in media i settori occupazionali più direttamente investiti dalle misure di contenimento COVID-19 rappresentano circa il 40% dell'occupazione totale e comprendono un'ampia percentuale di lavoratori *non standard*. Tra questi, le donne rappresentano una quota rilevante in particolare rispetto al *part-time involontario*, dove rappresentano in media il 63% della forza lavoro, oltre ad essere sovrarappresentate in molti dei settori immediatamente più colpiti, tra i quali commercio al dettaglio, turismo, lavori di cura⁵⁹.

Le politiche attive del lavoro

Durante la prima fase della pandemia, come più volte ribadito, i governi europei hanno privilegiato la predisposizione ed attuazione di politiche passive, per stabilizzare l'occupazione ed evitare la disoccupazione, riducendo, anche per ragioni di dovute alla necessità di distanziamento fisico, l'attuazione di politiche attive del lavoro. Solo pochi paesi hanno tentato di mantenere tale prerogativa, Francia e Germania ad esempio forniscono incentivi finanziari alle imprese o ai lavoratori per incoraggiare la formazione durante il lavoro a orario ridotto, mentre in Ungheria e nei Paesi bassi la partecipazione alla formazione è un requisito per ricevere sussidi per il lavoro a orario ridotto. Nei Paesi Bassi, dal giugno 2020 i datori di lavoro che richiedono il sostegno sono tenuti a dichiarare le attività di formazione poste in essere, mentre il governo ha adottato ulteriori misure per rendere disponibili gratuitamente i corsi di formazione e sviluppo *on-line*. Per altri paesi invece le attività di formazione rappresentano una possibilità e non un obbligo⁶⁰.

Nella seconda fase tuttavia, parallelamente alla pur parziale ripresa delle attività produttive nei diversi contesti nazionali, diversi governi hanno ritenuto opportuno dare nuovo impulso, seppur ancora contenuto,

⁵⁹ Con la locuzione di *lavoro non standard* ci si riferisce a tutte quelle forme contrattuali che definiscono rapporti di lavoro diversi da quello a tempo indeterminato e a tempo pieno, ossia lavoro a tempo determinato, *part-time*, a chiamata o altra forma di lavoro dipendente mascherato da lavoro autonomo (cfr. OECD, *Distributional risks associated with non-standard work: Stylised facts and policy considerations*, 2020).

⁶⁰ Ciò avviene in Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna mentre incentivi finanziari alle imprese, per dare la possibilità ai propri dipendenti di partecipare a corsi di formazione durante i periodi di lavoro a orario ridotto, sono offerti in Austria, Francia, Lussemburgo, Portogallo e Ungheria. Per approfondimenti si veda: European Network of Public Employment Services (2020), *Short-Time Work Schemes In The Eu*, May 2020, Study report.

alle politiche attive per il lavoro: al fine di contribuire a mitigare le criticità legate alla sospensione e alla chiusura delle attività produttive, sono state varate diverse misure a sostegno di coloro che si trovano in stato di disoccupazione e di coloro che riprendono le attività lavorative pur in contesti di incertezza. Tali misure si concentrano, in primo luogo, su attività di formazione per sostenere l'occupabilità delle persone disoccupate e rinforzare il profilo di competenze e conoscenze di quelle in condizioni di vulnerabilità occupazionale, in considerazione delle dinamiche della ripresa delle attività. Le misure di formazione, varate per esempio in Bulgaria, Cipro, Paesi Bassi, Lettonia, sono rivolte sia al personale delle aziende più grandi che a quello delle PMI, privilegiando nell'allocazione delle risorse e nella definizione della platea dei beneficiari quei settori che più risentono della crisi economica legata alla pandemia (generalmente gli stessi considerati nelle misure sopra descritte, ossia turismo, ristorazione, ecc.). In generale, tali percorsi sono accompagnati da indennità di disoccupazione con importi maggiorati rispetto a quelli ordinari, come avviene ad esempio in Danimarca, in ragione delle peculiarità della situazione che caratterizza attualmente l'economia e il mercato del lavoro. Oltre ai percorsi formativi, in questo ambito si segnalano iniziative per il supporto all'avvio di nuove imprese, come avviene per esempio in Finlandia, dove viene estesa fino al 31 dicembre 2021 la possibilità di ricevere dei sussidi economici per l'avvio di *start-up*: tali sussidi, forniti attraverso i servizi pubblici per l'impiego, forniscono un reddito sicuro durante la fase di avvio delle attività (nel caso specifico con una sovvenzione giornaliera di 33,66 euro). Infine, sono state promosse attività a supporto dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in particolare attraverso programmi di *mobilità* da settori particolarmente colpiti dalla crisi verso settori che hanno visto aumentare la domanda di lavoro: ancora in Finlandia, per esempio, l'attività della piattaforma di *matching* "Lavoro dalla Finlandia"⁶¹ collega i datori di lavoro la cui attività è collocata in zone rurali con disoccupati con le persone in cerca di lavoro, spesso residenti nelle aree urbane, mentre in Slovacchia è stata avviata una collaborazione tra la Camera di Commercio e Industria e l'Associazione degli hotel e dei ristoranti della Slovacchia (*Asociácia hotelov a reštaurácií Slovenska* - AHRS) per concordare trasferimenti e incarichi di lavoro temporanei di dipendenti in esubero da alberghi e ristoranti all'industria alimentare.

3.9.3 Gli interventi sulla fragilità

Come già osservato nei paragrafi precedenti, gli effetti economici della pandemia da COVID-19 rischiano di avere conseguenze particolarmente incisive sulle fasce della popolazione a rischio o in condizioni di povertà, nonché di rendere critica anche la situazione di segmenti di popolazione che, prima della pandemia, si trovavano in condizioni economicamente stabili e sicure, in ragione della profondità e della radicalità dei cambiamenti avvenuti e, quindi, delle conseguenze sui livelli e le condizioni occupazionali. Più in generale, secondo le stime più recenti, la povertà globale potrebbe aumentare per la prima volta dal 1990.⁶² Per quanto riguarda l'attuale fase nel contesto europeo, il perdurare di talune condizioni di criticità e incertezza nei sistemi economici e del lavoro dopo la prima fase di emergenza della scorsa primavera, ha reso necessario prolungare il sostegno alle fasce di popolazione più fragili e rendere tale sostegno maggiormente mirato. Diverse sono state le modalità per sostenere le persone in condizioni di maggiore fragilità economica, occupazionale, abitativa e di sussistenza. Per quanto riguarda i costi legati all'abitazione, si è provveduto con il mantenimento fino alla fine dello stato di emergenza dichiarato di misure volte a sostenere i nuclei familiari nei pagamenti per l'affitto delle case, come nella Repubblica Ceca⁶³, e anche il rinnovo di misure per l'erogazione di buoni per l'acquisto di pasti caldi, come avvenuto in Romania⁶⁴. Diversi sono stati, inoltre, gli

⁶¹ La piattaforma è raggiungibile al seguente URL: <https://www.töitäsuoimesta.fi>

⁶² Sumner, A., C. Hoy and E. Ortiz-Juarez (2020). 'Estimates Of The Impact Of Covid-19 On Global Poverty'. WIDER Working Paper 2020/43. Helsinki: UNU-WIDER.

⁶³ Legge n. 209/2020 Racc. concernente misure volte a mitigare gli effetti della pandemia Covid-19.

⁶⁴ Ordinanza urgente del Governo della Romania 115/2020 per il sostegno delle categorie più vulnerabili, 17 luglio 2020.

interventi volti a mantenere il sostegno alle fasce di popolazione sprovviste di qualsiasi forma di reddito o sussidio economico derivante da altre misure governative: in Italia, ad esempio, il Governo ha provveduto a prorogare il *Reddito di Emergenza*, misura straordinaria di sostegno al reddito introdotta nel mese di maggio⁶⁵, cosicché le famiglie in difficoltà economica dovuta alla pandemia Covid-19 possano richiedere – entro il 15 ottobre 2020 – una ulteriore mensilità di erogazione di importo compreso tra i 400 e gli 800 euro (elevabili a elevabili a 840 euro per esempio in presenza di disabili gravi o non autosufficienti) a seconda delle caratteristiche del nucleo familiare⁶⁶. Il governo portoghese ha provveduto a modificare i requisiti di accesso per la concessione delle prestazioni sociali minime, affinché questi siano effettivamente indicativi della situazione attuale dei suoi beneficiari: la concessione del supplemento di sostegno al reddito (*Rendimento Social de Inserção* – RSI) viene valutata in base alla retribuzione corrente e non quella dei 3 mesi precedenti alla domanda di concessione del beneficio (come invece avviene ordinariamente); quella degli assegni familiari viene definita in base al reddito più recente e non quello dell’anno precedente; viene erogato, inoltre, un importo aggiuntivo *una tantum*, corrisposto nel mese di settembre 2020, corrispondente al valore dell’assegno familiare⁶⁷. In Slovenia, ancora ad esempio, viene ampliata la platea di beneficiari dell’*Indennità di solidarietà una tantum per pensionati, famiglie numerose e altri gruppi vulnerabili* includendo, ad esempio, beneficiari di prestazioni di invalidità, genitori adottivi, persone in congedo di maternità o paternità, con un incremento del beneficio (pari a 150 euro) di 30 euro per ciascun figlio a carico.

3.9.4 Misure di sostegno alle famiglie

Perdurano gli aiuti alle famiglie con figli negli Stati dell’Unione, sia in risoluzione delle difficili situazioni gestionali in seno alle famiglie con necessità di cura eccezionali emergenti dalle chiusure dei servizi scolastici e a causa delle quarantene, sia a supporto delle sempre più precarie condizioni economiche di alcune famiglie con figli minori a carico. Aggiornando la panoramica di misure al riguardo messe in campo dai diversi governi negli ultimi mesi emerge il seguente quadro:

Conciliazione tra lavoro e vita familiare

Con la fine dell’anno scolastico 2019-2020 le misure di conciliazione (presentate nel cap.7), venute in soccorso dei genitori occupati con esigenze di cura nella prima fase della pandemia, sono decadute. Con la riapertura delle scuole per il nuovo anno scolastico, nei mesi di Settembre e Ottobre gli Stati dell’Unione, hanno via via riattivato le precedenti misure al riguardo o ne hanno predisposto di nuove, al fine di poter fronteggiare nuove possibili chiusure dei servizi scolastici e le quarantene.

La panoramica di soluzioni al problema della cura in “seconda ondata” Covid-19 risulta sostanzialmente sovrapponibile a quella della prima emergenza: i Paesi che avevano incluso nella propria programmazione possibilità per i genitori occupati di assentarsi dal lavoro mediante la fruizione di congedi o giustificativi di assenza, hanno predisposto la loro riattivazione mentre i Paesi, che già nella prima ondata avevano lasciato ai genitori in impasse la sola fruizione di ferie, congedi non retribuiti e l’*homeworking*, non hanno modificato il tenore delle proprie misure dopo l’estate. Delle novità al riguardo sono emerse in Francia dove a partire dal 1 maggio i genitori con necessità di cura e che avevano fin’ora usufruito del congedo per malattia (usato per assistenza all’infanzia) sono collocati in disoccupazione parziale, pagati all’84% del loro stipendio netto e al 100% del salario minimo se lavoratori dipendenti del settore privato, beneficeranno delle indennità

⁶⁵ D.L. del 19 maggio 2020 n. 34 (cosiddetto *Decreto Rilancio*), art. 82.

⁶⁶ D.L. del 14 agosto 2020 n. 104 (cosiddetto *Decreto Agosto*), art. 23.

⁶⁷ Cfr. Risoluzione del Consiglio dei Ministri del Portogallo 41/2020 del 6 giugno 2020, con la quale viene approvato il *Programma di stabilizzazione economica e sociale*.

giornaliere se lavoratori autonomi o dipendenti pubblici, e saranno posti in congedo speciale (ASA)⁶⁸ se funzionari. Può beneficiare dell'indennità un solo genitore per nucleo familiare, dietro presentazione di prova della chiusura della classe o della situazione sanitaria del bambino. In Italia i genitori dipendenti del settore pubblico e privato durante il periodo di quarantena del figlio convivente e minore di 14 anni (dal 9 settembre al 31 dicembre 2020) possono usufruire di un congedo Covid-19 per quarantena scolastica dei figli. Si tratta di un congedo indennizzato da utilizzare per astenersi dal lavoro, in tutto o in parte, qualora i genitori non possano svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile. A usufruirne può essere uno solo dei genitori conviventi con il figlio, oppure entrambi ma alternativamente. Sempre in Italia, è riattivato⁶⁹ il bonus baby sitter limitatamente ad alcune zone caratterizzate da un livello di rischio epidemiologico alto e nei soli casi in cui l'attività lavorativa non possa essere svolta in modalità agile, in favore dei lavoratori iscritti alla gestione separata o alle gestioni speciali dell'INPS, genitori di alunni di scuole secondarie di primo grado nelle quali sia stata disposta la sospensione dell'attività didattica in presenza, nonché dei genitori di figli con disabilità iscritti a scuole di ogni ordine e grado per le quali sia stata disposta la medesima sospensione o ospitati in centri assistenziali diurni per i quali sia stata disposta la chiusura. Tale diritto è riconosciuto nel limite massimo complessivo di 1000 euro, da utilizzare per prestazioni effettuate nel periodo di sospensione dell'attività didattica in presenza. I congedi per emergenza Covid in Austria, Belgio, Cechia, Cipro, Germania, Grecia, Lussemburgo, Polonia, Romania, Slovacchia, sono stati riattivati; La Bulgaria ha riattivato la possibilità di richiedere un sostegno in denaro per i genitori che sono costretti a prendere congedi non retribuiti per le esigenze di cura da emergenza Covid. La Spagna conferma il "Plan Me Cuida"⁷⁰, che prevede due possibili soluzioni di conciliazione in questa pandemia: adattamento della giornata lavorativa, senza perdita di reddito poiché la giornata lavorativa viene mantenuta e la riduzione dell'orario di lavoro, con perdita di reddito proporzionale alla riduzione, che può raggiungere la perdita totale se la riduzione è del 100%.

Sostegno al reddito

Per quanto riguarda le misure di sostegno al reddito per le famiglie meno abbienti con figli minori, in difficoltà a causa degli effetti della crisi del Coronavirus, notiamo che rispetto alla rilevazione di cui al capitolo 7 di questo lavoro, conclusasi a Maggio 2020, alcuni Paesi dell'Unione che avevano predisposto delle misure in soccorso economico a queste famiglie bisognose allo scadere di validità degli stessi confermano gli aiuti precedenti effettuando dei rinnovi a queste misure oppure predisponendone di nuove, continuando comunque il proprio sostegno. Per combattere la povertà infantile, l'Austria conferma gli aiuti con erogazione una tantum alle famiglie in cui i genitori (uno o entrambi) sono disoccupati o in il lavoro a tempo ridotto, che quindi subisce una perdita di reddito. La Bulgaria conferma gli aiuti ai genitori che non hanno lavorato in questi mesi per accudire i figli in questa emergenza usufruendo di congedi non retribuiti. L'istituto di previdenza sociale in Finlandia⁷¹ eroga per 4 mesi da settembre a dicembre 2020 un sostegno di 75 euro a persona per le famiglie più vulnerabili con bambini. Il contributo è rivolto a nuclei familiari che hanno ricevuto assistenza sociale di base per una parte del tempo o per tutto il tempo in cui sono state in vigore le restrizioni dovute all'epidemia di coronavirus (1 marzo - 31 luglio 2020). Prorogato in Francia l' "aiuto eccezionale di solidarietà" per le famiglie meno abbienti con figli: Le famiglie che beneficiano di reddito di solidarietà attiva (Rsa) riceveranno un aiuto di 150 euro, a cui si aggiungono altri 100 euro per ogni figlio minore e le famiglie che beneficiano di assistenza abitativa (Apl) riceveranno un'assistenza di 100 euro per figlio a carico. Il Governo francese inoltre si impegna a sostenere le famiglie indebolite dalla crisi sanitaria predisponendo bonus per gli studenti: bonus per il rientro a scuola di € 100; bonus stage aumentato del 64%; borse di studio

⁶⁸ ASA: *autorisation spéciale d'absence*

⁶⁹ Decreto Ristori-bis, D.L. 149/2020, articolo 14

⁷⁰ Real Decreto-Ley 28/2020, del 22 Settembre 2020

⁷¹ Kela: Istituto Previdenza Sociale Finlandia

per gli studenti delle scuole medie e superiori. L'Italia ha riconosciuto⁷² ai nuclei familiari già beneficiari del Reddito di emergenza, la medesima quota anche per i mesi di novembre e dicembre 2020. Possono richiedere l'accesso all'erogazione delle quote anche i nuclei familiari finora non beneficiari del Rem. Nuova a questa rilevazione l'istituzione di una "assistenza immediata di emergenza" (MOP COVID-19) da parte della Cechia destinata a tutte le famiglie (in special modo a quelle monoparentali e con figli minori) che hanno ridotto drasticamente le loro entrate a causa della crisi, e a tutti i genitori di bambini fino a 10 anni che hanno subito perdita di reddito a causa delle cure prestate durante le chiusure scolastiche, che sono in difficoltà per le spese di base quali, affitto, mutuo, spesa giornaliera. Il sostegno è richiedibile provando il proprio stato patrimoniale e le entrate dell'ultimo mese e allegando il dettaglio delle spese fisse da sostenere es.affitto, mutuo etc.

9.4 Nuove misure di protezione della popolazione e di contenimento dei contagi

A partire dal mese di Luglio in tutta Europa abbiamo assistito ad un allentamento dei blocchi e dei comportamenti precauzionali da parte dei cittadini, le strade e i locali si sono nuovamente riempiti e in pochi hanno rinunciato alle vacanze estive, spesso ancora entro i limiti dei propri confini nazionali ma comunque con ampi spostamenti regionali. Il mese di Settembre, che ha coinciso anche con la riapertura delle scuole per il nuovo anno scolastico nella maggior parte dei Paesi dell'Unione, è stato caratterizzato ovunque in Europa da nuovi aumenti di casi registrati e decessi, confermando l'arrivo di una "seconda ondata" di contagi Covid-19. I singoli governi nazionali sono stati chiamati così a fronteggiare nuove emergenze con rinnovate misure protettive.

La tab. 12 riassume le misure e restrizioni adottate dai governi dell'Unione Europea a partire dal mese di Settembre 2020 per fronteggiare la seconda ondata di contagi che si è propagata a macchia d'olio in tutti gli Stati. Le tipologie di misure presentate in tabella sono in certo senso progressive poiché in prima battuta i governi hanno attuato quelle più soft per poi passare a strette maggiori. Laddove si è passati a misure più stringenti sono comunque rimaste come base le più leggere. Inizialmente la maggior parte degli Stati ha attenzionato o reso obbligatorio il distanziamento, l'uso della mascherina e dei disinfettanti, all'acuirsi dei picchi di contagio sono state poi imposte misure via via più severe che hanno nuovamente regolamentato la vita sociale e lavorativa dei cittadini, fino a veri e propri nuovi lockdown. Andando con ordine, la tab. 12 mostra come l'impiego obbligatorio della **mascherina** non sia stato adottato in modo univoco e unanime nell'Unione, alcune realtà come Svezia, Estonia non le hanno imposte e in Bulgaria se ne è sollecitato l'utilizzo solo nelle scuole negli ambienti comuni; Ungheria e Finlandia le hanno rese obbligatorie solo nei negozi e nei mezzi di trasporto pubblici; nei Paesi Bassi si utilizzano obbligatoriamente anche nei luoghi pubblici al chiuso; in Croazia sono necessarie nei negozi e nei mezzi pubblici ma anche nelle scuole a partire dalla 5' classe della scuola primaria; Austria, Francia, Grecia, Germania, Irlanda, Portogallo le hanno rese obbligatorie all'interno degli esercizi commerciali, nelle scuole e sui mezzi di trasporto pubblici. In altri Stati si esorta ad un utilizzo più massivo delle stesse, con Cipro, Lituania, Lettonia e Spagna in cui sono obbligatorie nei negozi, nelle scuole, in tutti i luoghi pubblici al chiuso e sui mezzi pubblici e un ultimo gruppo di Stati che in aggiunta le rende obbligatorie anche all'aperto (Belgio, Cechia, Italia, Lussemburgo, Malta, Romania, Slovacchia e Slovenia). In Danimarca e in Polonia, infine, l'uso delle mascherine è esteso a tutte le situazioni, come nell'ultimo gruppo presentato eccetto che a scuola, dove gli alunni non sono obbligati a portarle.

Ben presto dopo la pausa estiva sono tornate nuove **restrizioni per la ristorazione** in tutta Europa e bar e ristoranti sono stati soggetti a riduzione dell'orario di apertura in 18 stati su 27, riduzione degli orari di vendita di alcolici, regolamentazione del numero di persone da poter far sedere insieme ai tavoli, all'ubicazione stessa dei tavoli (in Slovacchia ci si può sedere al tavolo per consumare solo all'esterno per esempio) e alla chiusura

⁷² articolo 14 del decreto legge 137 del 2020 (Decreto Ristoro)

in ben 11 Stati (Austria, Belgio, Cechia, Danimarca, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Spagna) solo in riferimento ad alcune regioni in lockdown regionale (in Danimarca, Germania, Italia e Spagna) o su tutta la nazione negli altri casi.

La maggior parte dei Paesi dell'Unione ha ritenuto importante **regolamentare i raduni** e le situazioni di massa incontrollata, ritenute situazioni in cui possono insorgere pericolosi focolai. In Polonia inoltre sono stati istituiti orari per lo shopping degli over 60 e orari in cui i minori non possono andare in giro senza adulti e in 9 Stati è stato introdotto il **coprifuoco**, margine orario oltre il quale se fuori dalla propria abitazione senza validi motivi di lavoro, salute, emergenza si è passibili di sanzione:

Austria: dalle 20 alle 06

Belgio: dalle 00 alle 05

Cechia: dalle 21 alle 05

Italia: dalle 22 alle 05

Lussemburgo: dalle 23 alle 06

Romania : dalle 23 alle 05

Slovenia: dalle 21 alle 06

Spagna dalle 23 alle 06

Ungheria: dalle 00 alle 05

La Lituania ha chiamato "quarantena nazionale" la stretta sulle proprie misure di contenimento attivate dal 6 novembre che prevede evitamento contatti al di fuori della loro famiglia e la limitazione degli spostamenti se non necessari, ma diversi Stati sono invece ripiombati in **lockdown** veri e propri, anche se tutti gli Stati interessati hanno cercato di mitigarne le caratteristiche assolute di quello appena trascorso (da qui le diciture "light", "soft" o "partial" che alcuni governi hanno adottato nel presentare i propri lockdown), cercando perlopiù di chiudere luoghi di aggregazione e limitare i contatti sociali, pur mantenendo aperte altre attività meno pericolose ai fini della trasmissione del virus per non bloccare del tutto nuovamente le economie e mantenendo spesso aperte le scuole, unica eccezione l'Austria che per la gravità della situazione epidemiologica e per la velocità della diffusione dei contagi ha predisposto un lockdown nazionale severo e totale come quello della scorsa emergenza. Nella panoramica di Stati interessati da questi primi lockdown possiamo individuare realtà in cui si è proceduto a lockdown nazionali, mentre in altre si è proceduto a chiusure regionali e comunali. Interessati da lockdown nazionali sono Austria, Belgio, Cechia, Francia, Grecia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi (parziale), Polonia (parziale), Romania e Slovenia. Interessati da lockdown regionale Cipro, Danimarca, Italia, Spagna e il Portogallo con lockdown comunali in 121 comuni.

Per quanto riguarda le scuole, esse hanno riaperto i battenti in Europa con l'inizio del nuovo anno scolastico, nell'arco dei mesi di Agosto e Settembre. La preoccupazione per la diffusione della pandemia e per gli effetti della didattica a distanza che ha interessato tutti i Paesi dell'Unione in lockdown nella prima ondata a partire da Marzo 2020, ha portato i vari governi alla elaborazione di specifici protocolli che hanno per lo più riguardato l'impiego del distanziamento, la misurazione della temperatura, la disinfezione delle mani. L'utilizzo obbligatorio della mascherina a scuola non ha trovato un consenso unanime, 7 Stati su 27 infatti non l'hanno impiegato (Danimarca, Estonia, Finlandia, Paesi Bassi, Polonia, Svezia, Ungheria). Con l'arrivo della seconda ondata di contagi da Covid-19, nell'arco dei mesi di Settembre e Ottobre le scuole si sono trovate a dover chiudere singole classi in caso di soggetti positivi, ma sono state diciamo singole emergenze fronteggiate dalle singole scuole dell'Unione. Tra la metà di Ottobre e la metà di Novembre alcuni Paesi hanno richiuso le scuole, mentre altri pur impiegando lockdown nazionali o regionali hanno comunque mantenuto aperte le scuole. In particolare sono state chiuse in Cechia a seguito di un lockdown nazionale, in Danimarca in quelle regioni interessate dal lockdown, in Romania a causa del lockdown nazionale, in Polonia (lockdown nazionale parziale) e in Slovenia per lockdown nazionale e da ultimo nella seguente rilevazione in Austria in seguito a lockdown nazionale totale. Altri Paesi hanno invece deciso di mantenere le scuole aperte pur essendo in lockdown: Belgio, Cipro (lockdown regionale), Francia, Germania (lockdown nazionale), Grecia, Irlanda, Italia (che è passata in Dad a partire dalla terza media in poi, ma solo nelle zone rosse), e Spagna (lockdown regionale). In tutti i casi di chiusura la didattica continua nella ormai consolidata modalità a distanza.

Tabella 12 Misure di protezione adottate dai governi in Europa per fronteggiare la seconda ondata di contagi Covid-19

	OBBLIGO DI INDOSSARE LA MASCHERINA					RESTRIZIONI PER BAR E RISTORANTI				RESTRIZIONI SUI RADUNI	COPRIFUOCO	QUARANTENA NAZIONALE	LOCKDOWN			SCUOLE	
	nei negozi	nelle scuole	al chiuso	all'aperto	nei mezzi di trasporto pubblici	solo all'aperto	orario	persone ai tavoli	chiusura				nazionale	regionale	comunale	aperte	chiuse
AUSTRIA	x	x			x		x	x	x	x	x		x				x
BELGIO	x	x	x	x	x		x		x	x	x		x			x	
BULGARIA		x							x								
CECHIA	x	x	x	x	x		x		x	x	x		x				x
CIPRO	x	x	x		x			x		x				x		x	
CROAZIA	x	x**			x		x			x						x	
DANIMARCA	x		x	x	x		x		x	x				x		x	x
ESTONIA							x*									x	
FINLANDIA	x				x		x*			x						x	
FRANCIA	x	x			x		x			x			x			x	
GERMANIA	x	x			x		x		x	x			x			x	
GRECIA	x	x			x		x	x		x			x			x	
IRLANDA	x	x			x		x		x	x			x			x	
ITALIA	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x			x		x	x***
LETONIA	x	x	x		x		x	x		x						x	
LITUANIA	x	x	x		x		x	x		x		x				x	
LUSSEMBURGO	x	x	x	x	x						x					x	
MALTA	x	x	x	x	x		x			x						x	
PAESI BASSI	x		x		x		x		x	x			x°				
POLONIA	x		x	x	x				x	x	x°°		x°				x
PORTOGALLO	x				x		x			x					x	x	
ROMANIA	x	x	x	x	x				x		x		x				x
SLOVACCHIA	x	x	x	x	x	x	x			x						x	
SLOVENIA	x	x	x	x	x					x	x		x				x
SPAGNA	x	x	x		x		x	x	x	x	x			x		x	
SVEZIA										x						x	
UNGHERIA	x				x		x			x	x					x	

**dalla 5'elementare

*no alcolici dopo le 12 PM

°°orari in cui i minori non possono uscire da soli e orari per la spesa degli over 60

°parziale

***chiuse dalla terza media nelle regioni zone rosse

3.10 Considerazioni conclusive

La crisi economica e sociale provocata dalla pandemia ha posto e continua a porre l'intera popolazione mondiale di fronte a numerose sfide, vale a dire quella di proteggersi dal virus e debellarlo, proteggere il lavoro ed il reddito di donne e uomini e, parallelamente, introduce la sfida a creare una nuova normalità, diversa, fondata sulla ricostruzione di un contesto sociale ed economico più equo, inclusivo e resiliente. A differenza di quelle avvenute in passato, la crisi economica generata dal diffondersi della malattia COVID-19, investendo settori ad alta presenza femminile e sollecitando in modo inedito le dinamiche di genere tra lavoro e carichi di cura, potrà avere conseguenze rilevanti dal punto di vista degli equilibri di genere, anche in termini di accesso alle risorse economiche⁷³. Questo rende sempre più urgente e dirimente (e non più rinviabile) la necessità di integrare, sin dalla fase di programmazione delle misure, processi e strumenti di valutazione in chiave di genere, ciò in ragione di alcune criticità relative a:

- diversa esposizione di uomini e donne al rischio di contagio a causa della distribuzione di genere nei settori occupazionali quali il settore sanitario, dell'assistenza sociale e familiare;
- forte segregazione femminile nei settori occupazionali potenzialmente più colpiti dalla crisi economico-occupazionale, considerando anche il segmento del lavoro sommerso;
- differenziali di genere in termini di qualità e remunerazione del lavoro, quindi maggiore esposizione al rischio di povertà;
- aumento dei carichi di cura dovuti alla chiusura delle istituzioni scolastiche e del significativo ricorso all'*homeworking*;
- aumento dei casi di violenza domestica durante i periodi di *lockdown*.

La ricognizione realizzata, allo stato attuale, ha restituito un quadro caratterizzato da una sostanziale assenza di elementi che possano indicare l'adozione di una prospettiva di genere, questo sia sul versante di eventuali misure dedicate (con l'unica eccezione di alcuni interventi volti alla protezione delle donne vittime di violenza domestica), sia come elemento considerato nella fase di programmazione che ha condotto al varo delle misure esplorate nel presente lavoro.

Rispetto al quadro degli interventi ricostruito va rilevato dunque che, nonostante gli sforzi di numerosi Paesi nell'ampliare in maniera significativa il bacino di utenza delle misure programmate, con un impegno di spesa ingente, la scelta dei governi europei si conferma per ora *gender blind*, nonostante diversi documenti diffusi dalle principali organizzazioni internazionali⁷⁴ abbiano fornito indicazioni e raccomandazioni sulla necessità urgente di integrare la prospettiva di genere nella definizione delle politiche e degli interventi per contrastare gli effetti, economici e sociali, della pandemia. La neutralità delle misure, poiché non considera gli elementi differenziali che caratterizzano ancora attualmente, in modo generale, la partecipazione e i percorsi di donne e uomini nei sistemi lavorativi ed economici, può contribuire ad ampliare i *gap* di genere nonché frenare processi di cambiamento virtuosi in atto, anche in considerazione della concentrazione dell'allocazione di risorse verso provvedimenti di tipo emergenziale. In altre parole, nel contesto attuale adottare un approccio *gender blind* rischia di esacerbare piuttosto che ridurre le disuguaglianze, mentre l'adozione di una lente di genere, in ogni fase del ciclo delle politiche poste in essere per contrastare gli effetti socioeconomici della pandemia, contribuirebbe indubbiamente alla costruzione di una nuova normalità più equa ed inclusiva. Va

⁷³ A livello europeo i primi dati diffusi, sebbene parziali e calcolati su base mensile, sembrano confermare la dinamica di crescita della disoccupazione femminile: nel mese di marzo 2020, il tasso di disoccupazione femminile nell'Unione Europea era del 7,0%, in aumento rispetto al 6,7% del febbraio 2020, mentre quello maschile è stato del 6,3% a marzo 2020, contro il 6,2% di febbraio 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/metadata/covid-19-support-for-statisticians>

⁷⁴ Oecd, United Nations, World bank, Ilo; G20.

tuttavia detto che l'adozione di un approccio *gender blind* potrebbe produrre anche effetti positivi, sebbene involontari.

Rispetto alle misure di politica fiscale, in considerazione delle tipologie di intervento maggiormente adottate, un'attenta lettura dei dati di contesto in chiave di genere avrebbe sicuramente evidenziato le criticità insite per le donne nell'accesso al credito. Sebbene la maggior parte delle misure introdotte in fase emergenziale per l'accesso o la garanzia dei prestiti comprenda semplificazioni per l'accesso ai benefici, va comunque ricordato che storicamente l'accesso al credito rappresenta un'area di criticità per le donne: le imprese a conduzione femminile riscontrano enormi difficoltà nell'ottenere credito⁷⁵ e nel ricevere finanziamenti con tassi di interesse equi⁷⁶. Un ulteriore elemento di analisi in chiave di genere indica che anche la definizione del bacino di utenza dei provvedimenti può determinare o meno effetti sul genere femminile o maschile. Ad esempio, le imprese femminili sono tendenzialmente di dimensioni più piccole, tipicamente collocate nel settore dei servizi e la loro attività è pregiudizialmente percepita come più rischiosa.

Per quanto concerne le misure finalizzate al sostegno dell'occupazione, esaminate nei 27 paesi dell'Unione Europea, esse hanno risposto all'obiettivo di mantenere l'occupazione, evitando licenziamenti, e garantendo al tempo stesso un sostegno salariale e associato a forme di compensazione per la perdita del reddito. Una delle misure adottate da pressoché tutti i Paesi riguarda il ricorso all'*homeworking*, con la differenza che in alcuni paesi è reso obbligatorio in altri fortemente raccomandato. Sebbene non sia stato possibile rilevare, in questa sede, per ciascun paese per quali settori lavorativi (al di là del pubblico impiego), sia stato possibile accedere all'*homeworking*, risulta importante evidenziare alcuni elementi significativi per una lettura in chiave di genere. *In primis*, va detto che, laddove possibile l'opportunità di lavorare da casa è stata concessa alla concomitante chiusura delle scuole; essa ha comunque comportato per le donne, solitamente titolari dei compiti di cura, un aggravio dei tempi di lavoro domestico e di assistenza non retribuito⁷⁷. Come sottolinea il Parlamento Europeo, lo *smart working* o lavoro agile non deve rappresentare un dispositivo dedicato alle donne perché possano più facilmente occuparsi dei compiti di cura e custodia dei familiari (minori e anziani); tale attenzione va tenuta in considerazione soprattutto dai Paesi che non hanno già sperimentato e messo a sistema tale pratica prima degli eventi legati alla pandemia⁷⁸. Va inoltre osservato che i settori occupazionali maggiormente oggetto di restrizioni da parte dei governi, ad esempio l'ospitalità, i servizi alla persona, le attività del tempo libero, il settore turistico ecc., sono nella maggior parte dei paesi dell'UE caratterizzati da bassi salari e condizioni di lavoro precarie, e tendono ad avere una maggiore concentrazione di donne e giovani lavoratori rispetto agli altri⁷⁹. Tali settori per la natura della loro attività non hanno potuto ricorrere allo *smart working*, se non in maniera del tutto residuale.

Inoltre, la chiusura delle istituzioni scolastiche dovuta alla necessità di proteggere dal contagio, soprattutto durante la prima fase, ha posto in rilievo l'esigenza di introdurre policy affinché venisse garantita la cura e custodia dei minori. In generale, i Paesi esaminati hanno fatto ricorso agli strumenti ordinari di cui già disponevano, talvolta modificando alcuni requisiti di accesso e partecipazione, per fronteggiare l'emergenza. Pertanto, le risposte prevalenti per sostenere i carichi familiari sono state: la possibilità di ridurre l'orario di

⁷⁵ Le richieste di finanziamento da parte delle donne imprenditrici incontrano maggiori difficoltà nell'accoglimento e spesso a condizioni peggiori cioè a tassi di interesse più elevati. Per approfondimenti si veda: Lewis-Frayne, H., Rabellotti, R., Subacchi P., 2020, *Investing in women: what women-led businesses in Italy and the UK need*, Milano e Londra.

⁷⁶ ILO, *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*, May 2020.

⁷⁷ Per un approfondimento sull'applicazione dello *smart working* in deroga in Italia durante il *lockdown* e la fase successiva si veda: Il lavoro di uomini e donne in tempo di Covid. Una prospettiva di genere, 2020.

⁷⁸ Parlamento Europeo, *Progetto di relazione sulla prospettiva di genere nella crisi Covid-19 e nel periodo successivo alla crisi*, Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere, 31 agosto 2020.

⁷⁹ Joint Research Center, *Impact of Covid-19 confinement measures on EU labour market*, 2020.

lavoro, l'utilizzo dei congedi per malattia e parentali, l'erogazione bonus per servizi di baby-sitting e poi congedi per emergenza, nuovi o già esistenti, sebbene retribuiti in percentuali variabili da un paese all'altro. Laddove sono stati utilizzati strumenti già esistenti, si è agito ampliandone la platea di riferimento, per esempio alzando l'età massima dei figli per accedere al congedo per motivi familiari, estendendo la durata dei congedi stessi oppure modificandone alcune caratteristiche tentando di offrire un maggior sostegno economico ai nuclei familiari. Va comunque chiarito che in alcuni paesi si è privilegiato il ricorso alle ferie, ai congedi non retribuiti e laddove possibile al lavoro da casa. Come già esplicitato, il periodo di lockdown ha indubbiamente implementato il lavoro di cura a carico delle donne, creando situazioni di maggiore complessità per i nuclei familiari monoparentali, notoriamente a maggiore composizione femminile e quelli già a rischio di povertà.

Va specificato, che in questo caso la presunta neutralità degli interventi recensiti non presupporrebbe effetti negativi in chiave di genere. Gli interventi, infatti, non presentano indicazioni di genere per quanto riguarda i destinatari e pertanto sono rivolti sia alle madri che ai padri. Ciò detto, sarebbe interessante verificare la composizione di genere dei dati attuativi per verificare gli eventuali squilibri in termini di partecipazione. Inoltre, sarebbe comunque opportuno un maggiore investimento che vada nella direzione di proporre e sostenere politiche ed interventi finalizzati a sostenere maggiormente la partecipazione dei padri alle attività di cura in maniera tale da introdurre maggiore equilibrio nella gestione della cura.

Tra le principali misure indagate, vi è l'introduzione di meccanismi di riduzione temporanea, totale o parziale, dell'orario di lavoro associati all'erogazione di sussidi salariali e talvolta legati a divieti di licenziamento. Tali misure sono state applicate da tutti i 27 Paesi europei, facendo riferimento a misure già sperimentate oppure del tutto nuove. Parallelamente si è fatto ricorso all'erogazione di *cash transfers*, al fine di sostenere i lavoratori autonomi ed in alcuni casi, soprattutto nella seconda fase che va da giugno ad ottobre, i settori particolarmente colpiti dalla crisi. Tali erogazioni sono state attuate sulla base del calo del fatturato aziendale oppure definite nella forma di pagamenti *una tantum* per i lavoratori. Va detto che la definizione delle platee di destinatari ed i criteri di accesso alle misure è legata alla tipologia di sistema di *welfare* e alla struttura economico-occupazionale del paese di riferimento, sia al livello ed alle caratteristiche che ciascun Paese ha stabilito in riferimento alle restrizioni finalizzate al distanziamento nella prima fase emergenziale nonché alle misure e tempistiche di allentamento delle stesse.

Volendo proporre un'analisi in chiave di genere che metta in relazione le misure programmate con le caratteristiche della partecipazione di donne uomini al mercato del lavoro, è possibile fare alcune considerazioni. Va comunque specificato che, in questa fase e alla luce dell'analisi presentata sulla base di ciò che i diversi governi hanno programmato, è difficile fare ipotesi sugli effetti di medio e lungo periodo che tali interventi potranno determinare. Solo un attento monitoraggio delle misure attuate ed una specifica valutazione in chiave di genere della fase di implementazione potranno fornire indicazioni puntuali sugli esiti degli interventi rispetto a uomini e donne. In primo luogo, un elemento rilevante rispetto al genere riguarda la segregazione orizzontale, poiché le donne rappresentano la maggioranza nei settori sanitari con relativi maggiori rischi di esposizione al virus.⁸⁰ In Italia, in particolare, secondo i dati Istat, le donne occupate sono infatti presenti in molti dei settori classificati a *medio* e *alto rischio* rispetto alla possibile esposizione al virus

⁸⁰ Nel settore della "Sanità e assistenza sociale" le donne occupate sono 1 milione 343 mila; di queste 417 mila hanno un figlio di età inferiore ai 15 anni (31%), di cui 195 mila al di sotto dei 6 (46,5%). Per entrambi i sottoinsiemi di madri occupate il lavoro svolto è classificato con una classe di rischio medio/alto (11,7% con figlio 0-5 anni vs 28,5% con figlio 0-14enne) o alto (15,2% con figlio 0-5 anni vs 31,6% con figlio 0-14enne). V. Audizione dell'Istituto nazionale di statistica - 11a Commissione "Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale", Senato della Repubblica, Roma, 28 maggio 2020.

(28% donne e 12% uomini)⁸¹. Inoltre, alcuni dei settori occupazionali maggiormente investiti dalle conseguenze delle misure restrittive⁸² sono quelli con una più alta presenza di donne⁸³. Sebbene i governi abbiano tentato di ampliare i provvedimenti a una vasta platea di destinatari, estendendo benefici anche a settori e categorie professionali solitamente esclusi, alcuni settori hanno tuttavia sofferto maggiormente le conseguenze delle chiusure delle attività e quelle del blocco dei consumi. Ad esempio, alcuni, tra i quali quello del turismo, della ristorazione, della vendita al dettaglio e del tessile sono individuati dall'Ilo tra quelli maggiormente a rischio in termini di perdita di posti di lavoro e diminuzione delle ore lavorate. Si tratta di settori altamente femminilizzati in termini di partecipazione, suggerendo che la crisi impatterà in maniera severa e differenziata rispetto al genere. Come riportato nel dettaglio nei paragrafi precedenti, va comunque evidenziato che alcuni Paesi, proprio in virtù di quanto detto, hanno previsto interventi di sostegno al reddito che potrebbero avere particolare rilevanza in una prospettiva di genere. Si tratta di interventi talvolta già attuati durante periodi di crisi ma attualmente dedicati ad una platea di destinatari più ampia e che talvolta include settori o tipologie contrattuali fortemente connotati in chiave di genere. In dettaglio, ci si riferisce a imprese individuali e a lavoratori e lavoratrici con impiego precario. Va tuttavia rilevato che, soprattutto nella seconda fase, diversi Paesi hanno adottato misure di ampia portata per contenere le perdite di posti di lavoro e fornire un sostegno al reddito e molti, per la prima volta, hanno esteso la copertura anche a categorie di lavoratori solitamente esclusi da tali tipologie di interventi, ad esempio ai lavoratori autonomi, precari, *part-timers*, stagionali e impiegati nel settore domestico. Tale apertura, sebbene programmata in maniera neutra rispetto al genere, potrà determinare effetti diretti sulla componente femminile in quanto sovra rappresentata in tali categorie. Ovviamente i governi che avevano già sperimentato e messo a sistema la costruzione di bilanci di genere e/o di sistemi di valutazione in chiave di genere (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) possono oggi contare su un set di dati disaggregati e indicatori in grado di orientare le decisioni verso soluzioni maggiormente efficaci rispetto ai reali bisogni del contesto.

Poiché la pandemia da COVID-19 sta causando difficoltà finanziarie a milioni di persone in tutto il mondo, soggetti già a forte rischio di povertà oppure in condizione di povertà potrebbero incontrare ulteriori difficoltà a soddisfare i bisogni primari e a rispettare impegni finanziari relativi al pagamento delle imposte e, soprattutto, dei costi per il mantenimento dell'abitazione come l'affitto. La ricognizione effettuata mostra che la quasi totalità dei governi si è concentrata nel garantire a tali fasce della popolazione *voucher* per l'acquisto di genere alimentari, in alcuni casi la consegna dei pasti a domicilio, la deroga nel pagamento delle bollette per le utenze domestiche e delle eventuali tasse, parallelamente all'introduzione del divieto di sfratto. Altre tipologie di interventi sono invece orientate al sostegno al reddito delle famiglie con bambini, mediante l'introduzione di specifici contributi economici nonché al sostegno diretto per i bisogni primari di alimentazione, consegnando a domicilio i pasti della mensa scolastica in occasione della chiusura degli istituti di istruzione. Anche il rischio di povertà, come noto, è segnato da dinamiche di genere, aumentando per alcune categorie di lavoratori e lavoratrici nonché per alcuni segmenti della popolazione, quali ad esempio i nuclei familiari monoparentali, a maggioranza femminile, e le donne anziane. Più in generale, è necessario considerare in modo specifico le peculiarità di genere delle dinamiche della povertà nell'ambito dei nuclei familiari, individuati come destinatari di gran parte delle misure, per calibrare le risposte in relazione ai bisogni specifici in particolare delle donne, tenendo in considerazione la dimensione di povertà intrafamiliare

⁸¹ Audizione dell'Istituto nazionale di statistica - 11a Commissione, *Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale*, Senato della Repubblica, Roma, 28 maggio 2020.

⁸² Cfr. Inapp (2020), *Lavoratori a rischio di contagio da Covid-19 e misure di contenimento dell'epidemia*, Roma, Inapp Policy Brief, n. 16; Inapp (2020), *Covid - 19: misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, Roma, Inapp, Policy Brief, n. 17.

⁸³ World Bank Group, *Gender Dimensions Of The Covid-19 Pandemic*, Policy note, 16 aprile 2020, p. 2.

e la distribuzione di risorse e opportunità all'interno del nucleo familiare⁸⁴. È quindi dirimente considerare l'incidenza della variabile di genere nella definizione degli interventi volti a sostenere la popolazione in condizioni di fragilità economica di povertà, in ragione dei differenziali rispetto al rischio e alla condizione di povertà nonché alla possibilità di accedere alle risorse economiche e sociali di sostegno.

Alla luce delle informazioni e delle considerazioni indicate, emerge con chiarezza la necessità di integrare la prospettiva di genere nella definizione delle ulteriori politiche di contrasto alla crisi COVID-19 nonché nella definizione dei piani per la ripresa. In tal senso, sarebbe opportuno integrare elementi ed azioni riconducibili alle seguenti azioni:

- assumere una prospettiva di genere nella definizione e nell'implementazione delle *policies* definite dai governi;
- assumere un approccio fondato sul *gender assessment* per la definizione e l'utilizzo di modelli di valutazione in chiave di genere delle *policies*;
- sperimentare e mettere a sistema pratiche di bilancio di genere quale strumento di conoscenza degli effetti in ottica di genere delle scelte politiche e degli impegni economico-finanziari;
- implementare e consolidare *set* di indicatori statistici e dati disaggregati per genere che consentano la realizzazione di analisi di contesto tali da far emergere bisogni di uomini e donne;
- integrare l'analisi di genere con approfondimenti intersezionali (*intersectional*);
- favorire la partecipazione delle donne nei luoghi decisionali, ad esempio nelle *task force*, politiche e scientifiche, deputate alla definizione delle priorità da affrontare durante l'emergenza e le sue fasi successive, avvalendosi anche della partecipazione di organismi ed istituzioni di parità.

L'adozione del metodo del *gender mainstreaming* in tutte le fasi del ciclo di una politica, analizzando se e come uomini e donne siano investiti in maniera differenziata dalle conseguenze della pandemia, avrebbe consentito e consentirebbe di supportare le scelte dei decisori con informazioni e dati più precisi, definendo risposte più pertinenti ai bisogni e quindi politiche più efficaci. In virtù di ciò diviene dirimente l'introduzione di un approccio *gender sensitive* nella declinazione programmatica ed attuativa del pacchetto NextGenerationEu.

⁸⁴ Per approfondimenti si veda Esposito, M., Rizzo, A., "Genere e povertà. Evidenze empiriche e sfide metodologiche" in Inapp, Cardinali, V. (a cura di), *Gender policies report*, 2019

ALLEGATI

Tavola 1 (a). Misure di contenimento del COVID-19 nei Paesi dell'UE

	Inizio misure di contenimento	Inizio allentamento misure di contenimento	Dettagli		Inizio misure di contenimento	Inizio allentamento misure di contenimento	Dettagli
AUSTRIA	16 marzo	30 aprile	L'Austria da inizio a misure di contenimento il 16 marzo 2020 con obbligo di rimanere a casa, chiusura scuole, chiusura di tutte le attività commerciali ad eccezione di quelle di primaria necessità, divieto di assembramento, obbligo di mascherina nei luoghi pubblici e impiego dello Smart Working in tutti i lavori effettuabili da remoto. Un allentamento delle misure è arrivato il 13 aprile con la riapertura di alcuni negozi, il 30 aprile è finito l'obbligo di rimanere a casa e il 18 maggio vi è stata la riapertura delle scuole.	DANIMARCA	13 marzo	15 aprile	Il 13 marzo sono state chiuse le scuole e si è sollecitato l'impiego del telelavoro laddove possibile, il 14 si è fatto divieto di assembramento e viene raccomandato di stare a casa alle persone appartenenti a gruppi a rischio, il 18 sono stati chiusi gli esercizi pubblici. A partire dal 15 aprile sono riaperte le scuole, il 20 aprile hanno riaperto gli esercizi pubblici, il divieto di assembramento è cessato il 14 giugno.
BELGIO	10 marzo	3 maggio	I primi cenni di misure di contenimento in Belgio si hanno il 10 marzo con la raccomandazione dell'impiego dello Smart Working ove possibile e il divieto di assembramento. Il 13 marzo vi è stata la chiusura di negozi, ristoranti ed esercizi pubblici, il 14 marzo sono state chiuse le scuole e dal 18 marzo vi è stato l'ordine di rimanere nelle proprie abitazioni. L'inizio dell'allentamento è stato il 3 maggio con la riapertura degli esercizi pubblici e il 10 maggio è finito l'obbligo di stare a casa. Rimane l'obbligo della mascherina in pubblico adottato il 5 maggio.	ESTONIA	12 marzo	15 maggio	Il 12 marzo è stato fatto divieto di assembramento e riunione, sono stati chiusi gli esercizi pubblici e la popolazione è stata sollecitata a rimanere a casa, il 16 marzo sono state chiuse le scuole. A partire dal 15 maggio l'allentamento delle misure di contenimento con la riapertura delle scuole, il 16 maggio degli esercizi pubblici, il 17 maggio è venuta meno la sollecitazione a rimanere a casa.
BULGARIA	13 marzo	17 maggio	L'11 marzo è stata vietata ogni forma di riunione e assembramento, il 13 marzo si è iniziato a impiegare lo Smart Working in tutti i lavori effettuabili non in presenza, le scuole e le attività commerciali sono state chiuse, dal 17 marzo si è raccomandato di rimanere a casa alle persone appartenenti a gruppi a rischio, dal 30 marzo l'obbligo delle mascherine in pubblico. Il 17 maggio le attività commerciali hanno riaperto, tutte le altre misure permangono attive.	FINLANDIA	12 marzo	14 maggio	Il 12 marzo è stato fatto divieto di assembramento, dal 16 marzo si è fatta raccomandazione ai gruppi a rischio di non uscire di casa, il 18 marzo sono state chiuse le scuole e i pubblici esercizi ed è stato sollecitato il telelavoro ove possibile. Dal 14 maggio sono state riaperte le scuole, il 31 maggio gli esercizi pubblici, mentre il divieto di assembramento è stato allentato solo il 30 giugno e la raccomandazione di rimanere a casa per i soggetti a rischio è venuta meno il 22 giugno.
CECHIA	4 marzo	24 aprile	Le misure di contenimento hanno avuto inizio il 4 marzo col divieto di riunioni e assembramenti, l'11 marzo sono state chiuse le scuole, il 13 marzo sono stati chiuse le attività a contatto col pubblico, il 16 marzo è iniziato l'obbligo di rimanere a casa e dal 19 marzo è stato reso obbligatorio l'uso della mascherina in pubblico. L'allentamento delle misure di contenimento è iniziato il 24 aprile è cessato l'obbligo per la popolazione di rimanere a casa, l'11 maggio sono state riaperte le attività a contatto col pubblico e l'obbligo delle mascherine è passato solo nelle situazioni al chiuso e a distanza ravvicinata, è anche cessato il divieto di riunione e sono state riaperte alcune scuole.	FRANCIA	16 marzo	10 maggio	Dal 16 marzo sono state chiuse le scuole e gli esercizi pubblici, il 17 marzo è stato fatto divieto di uscire da casa se non per questioni di necessità ed è stato impiegato ove possibile lo Smart Working. A partire dal 10 maggio sono stati riaperti gli esercizi pubblici e dall'11 maggio sono state aperte alcune classi su base volontaria, mentre la riapertura obbligatoria per tutti gli studenti è avvenuta il 22 maggio.
CIPRO	10 marzo	3 maggio	Il 10 marzo è stato fatto divieto di assembramento e riunione, il 13 marzo sono state chiuse le scuole e gli esercizi pubblici, il 16 marzo sono state sollecitate forme di lavoro a distanza ove possibile, dal 24 marzo è stato reso obbligatorio rimanere a casa. Dal 3 maggio i primi segni di allentamento con la cessazione del divieto di assembramento e la riapertura degli esercizi pubblici, il 5 maggio è cessato l'obbligo di rimanere a casa.	GERMANIA	8 marzo	4 maggio	Dall'8 marzo è stato fatto divieto di assembramento, le scuole sono state chiuse il 13 marzo e il 16 gli esercizi pubblici, il 17 marzo è stata sollecitata la popolazione a rimanere a casa. A partire dal 4 maggio è iniziata la ripresa delle attività scolastiche e la riapertura degli esercizi pubblici, il 5 maggio è stato revocato il divieto di assembramento e la sollecitazione a rimanere nelle proprie abitazioni.
CROAZIA	16 marzo	11 maggio	Il 16 marzo sono state chiuse le scuole, dal 17 marzo si raccomanda di uscire di casa solo se strettamente necessario, dal 19 marzo tutti i lavori telelavorabili si svolgono da casa e sono stati chiuse tutte le attività aperte al pubblico. Le scuole sono state riaperte l'11 maggio, il 18 maggio gli esercizi commerciali. L'utilizzo della mascherina in pubblico dapprima volontario è obbligatorio dal 25 giugno.	GRECIA	11 marzo	3 maggio	L'11 marzo sono state chiuse le scuole, il 14 marzo gli esercizi pubblici, dal 19 marzo molti lavoratori sono stati messi in Smart Working, l'ordine di rimanere a casa è stato a partire dal 23 marzo. L'allentamento delle misure di contenimento è iniziato il 3 maggio con la riapertura degli esercizi pubblici, il 4 maggio è stato revocato l'ordine di rimanere a casa, mentre le scuole hanno riaperto il 18 maggio e il 1 giugno.

ALLEGATI

Tavola 1 (b). Misure di contenimento del COVID-19 nei Paesi dell'UE

	Inizio misure di contenimento	Inizio allentamento misure di contenimento	Dettagli		Inizio misure di contenimento	Inizio allentamento misure di contenimento	Dettagli
IRLANDA	1 marzo	17 maggio	Il 1 marzo sono stati chiusi gli esercizi pubblici non di prima necessità, il 12 marzo sono state chiuse le scuole che non hanno più riaperto, è stato fatto divieto di assembramento e molti lavori sono passati allo Smart Working, il 27 marzo è stato reso obbligatorio rimanere a casa. L'ordine di rimanere a casa è stato revocato il 17 maggio.	PORTOGALLO	13 marzo	3 maggio	Il 13 marzo sono stati chiusi gli esercizi pubblici, il 16 marzo le scuole e si è sollecitato l'impiego dello Smart Working, il 18 marzo la popolazione è stata sollecitata a rimanere a casa. Il 3 maggio sono stati riaperti gli esercizi pubblici, il 18 maggio solo gli ultimi due anni delle scuole secondarie e i nidi sono rientrati in classe.
ITALIA	4 marzo	4 maggio	Il 4 marzo sono state chiuse le scuole, il 10 marzo è stato emesso l'ordine di rimanere a casa ed è stato fatto divieto di assembramento, il 12 marzo sono stati chiusi tutti gli esercizi pubblici e lasciati aperti solo negozi di alimentari e farmacie, si è sollecitato l'impiego dello Smart Working in tutti i lavori effettuabili da remoto. L'allentamento delle misure è iniziato il 4 maggio con la revoca dell'obbligo di rimanere a casa, gli esercizi pubblici sono stati riaperti il 18 maggio, le scuole sono rimaste chiuse per questo anno scolastico.	ROMANIA	16 marzo	13 maggio	Il 16 marzo sono state chiuse le scuole ed è stato sollecitato l'impiego dello Smart Working, il 18 marzo gli esercizi pubblici, il 28 marzo è stato emanato l'ordine di rimanere a casa. La riapertura è avvenuta il 13 maggio con la caduta dell'obbligo di rimanere a casa e la riapertura degli esercizi pubblici
LETTONIA	12 marzo	11 maggio	Il 12 marzo sono state chiuse le scuole, il 17 marzo sono state chiuse gli esercizi pubblici, è stato fatto divieto di assembramento, è stato sollecitato il telelavoro e il rimanere a casa. A partire dall'11 maggio è iniziato l'allentamento delle misure con la riapertura degli esercizi pubblici e la revoca della sollecitazione a rimanere a casa. Le scuole sono rimaste chiuse.	SLOVACCHIA	9 marzo	20 maggio	Dal 9 marzo è stata vietata ogni forma di assembramento e riunione, il 16 marzo sono state chiuse le scuole e gli esercizi pubblici, i quali hanno riaperto il 20 maggio. Le scuole sono state riaperte il 1 giugno e il 6 giugno è venuto meno il divieto di assembramento.
LITUANIA	12 marzo	25 maggio	A partire da 12 marzo è stato fatto divieto di assembramento e sono state chiuse le scuole, il 16 marzo è stata sollecitata la popolazione a rimanere a casa e sono stati chiusi alcuni esercizi pubblici. Dal 25 maggio sono state riaperte alcune scuole, il 31 maggio è venuto meno il divieto di assembramento e la sollecitazione a rimanere a casa è caduta il 16 giugno.	SLOVENIA	4 marzo	28 aprile	Il 4 marzo si è sollecitato l'impiego dello Smart Working in tutti i lavori effettuabili da remoto, il 7 marzo si è fatto divieto di assembramento, il 15 marzo sono stati chiusi gli esercizi pubblici, il 16 marzo sono state chiuse le scuole, il 18 marzo è stato emanato l'ordine di restare a casa. L'allentamento delle misure è iniziato il 28 aprile con la riapertura degli esercizi pubblici, il 4 maggio è cessato il divieto di uscire di casa e il 18 maggio sono state riaperte le prime classi scolastiche.
LUSSEMBURGO	9 marzo	19 aprile	Il 9 marzo è stato fatto divieto di assembramento, il 16 marzo sono state chiuse le scuole e i pubblici esercizi, il 18 marzo è stato emanato l'ordine di stare a casa. Dal 19 aprile rimanere a casa non è più stato un obbligo e i pubblici esercizi hanno riaperto, l'11 e il 25 maggio hanno riaperto le scuole.	SPAGNA	9 marzo	3 maggio	Il 9 marzo si è sollecitato l'impiego dello Smart Working, il 13 marzo sono state chiuse le scuole, il 14 marzo è stato emanato l'ordine di non lasciare casa, si è fatto divieto di assembramento e sono stati chiusi i pubblici esercizi. Le misure sono state allentate il 3 maggio con la caduta dell'obbligo di rimanere a casa e la riapertura degli esercizi pubblici.
MALTA	13 marzo	4 maggio	Il 13 marzo sono state chiuse le scuole e sono stati vietati gli assembramenti e le riunioni, il 18 marzo sono stati chiusi gli esercizi pubblici e il 28 marzo è stata sollecitata la popolazione a rischio a rimanere a casa. A partire dal 4 maggio negozi, ristoranti e servizi hanno iniziato a riaprire, l'obbligo della maschera in pubblico vige tuttora dal 22 maggio.	SVEZIA	12 marzo	15 giugno	La Svezia ha deciso di non attuare rigide chiusure, ha fatto divieto di assembramento il 12 marzo, sollecitato l'impiego dello Smart Working il 16 marzo e chiuso le scuole per gli over 16 il 18 marzo con riapertura delle stesse il 15 giugno. A partire dal 20 marzo la popolazione appartenente ai gruppi a rischio è stata sollecitata a non lasciare le proprie abitazioni se non necessario.
PAESI BASSI	12 marzo	28 aprile	Il 12 marzo si è sollecitato l'utilizzo dello Smart Working ove possibile, si è fatto divieto di assembramento e sono stati chiusi gli esercizi pubblici non essenziali, il 16 marzo sono state chiuse le scuole e la popolazione è stata sollecitata a non lasciare casa se non strettamente necessario. Il 28 aprile hanno riaperto i pubblici esercizi, il 10 maggio è venuta meno la sollecitazione a stare a casa, l'11 maggio hanno riaperto le prime scuole.	UNGHERIA	11 marzo	18 maggio	L'11 marzo è stato fatto divieto di assembramento, il 13 marzo sono stati chiusi gli esercizi pubblici, il 16 marzo sono state chiuse le scuole, il 27 marzo è stato emanato il divieto di uscire di casa. L'allentamento delle misure di contenimento è iniziato il 18 maggio con la revoca dell'obbligo di rimanere a casa e la riapertura degli esercizi pubblici, il 25 maggio sono stati riaperti i nidi e le scuole per l'infanzia, le altre scuole rimangono chiuse.
POLONIA	8 marzo	19 aprile	L'8 marzo la maggior parte dei luoghi di lavoro hanno iniziato ad impiegare lo Smart Working come modalità normale di lavoro ove possibile, il 10 marzo si è fatto divieto di assembramento, il 12 marzo sono state chiuse le scuole, il 14 marzo sono stati chiusi gli esercizi pubblici e il 24 marzo è arrivato l'ordine di non lasciare casa. I primi allentamenti delle misure di contenimento il 19 aprile con la fine dell'obbligo di rimanere a casa, il 3 maggio sono stati riaperti gli esercizi pubblici, il 6 maggio hanno riaperto nidi e asili.				

Bibliografia

- Alon, T. M., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., Tertilt, M., *The Impact of COVID-19 on Gender Equality*, NBER Working Paper No. 26947, aprile 2020
- Atlantic Council, *The "Shadow Pandemic" Of Gender-Based Violence*, 1 maggio 2020
- Bertocchi, G., *Ma davvero le donne sono più resistenti al COVID-19?* in Lavoce.info, 8 aprile 2020 <https://www.lavoce.info/archives/65305/ma-davvero-le-donne-sono-piu-resistenti-al-COVID-19>
- Buschmann, M., Sarah Fuhrman, S., *COVID-19 Could Condemn Women To Decades of Poverty: Implications of the COVID-19 Pandemic on Women's and Girls' Economic Justice and Rights*, CARE Women's Economic Empowerment, 2020
- Cone, D., *Gender Matters: COVID-19's Outsized Impact on Displaced Women and Girls*, Refugees International, 2020
- Crenshaw, Kimberlé W., *On Intersectionality: Essential Writings*, Columbia Law School, Books. 255, 2017
- EAPN Statement On COVID-19, *Urgent, coordinated action needed by EU and Member States to adequately protect and support the poor, the sick and highly vulnerable groups*, 17 marzo 2020
- Economic and Financial Affairs. Istitutional Paper 125: European Economic Forecast. Summer 2020 [online]. May 2020. Brussels. Disponibile su https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-summer-2020_en
- EIGE, *Economic hardship and gender, EU-27 support for national short-time work schemes*, April 2020
- EIGE, *Gender Impact Assessment: Gender Mainstreaming Toolkit*, 2016; Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione, *Governance europea: legiferare meglio*, 2002
- Eurofound, *COVID-19: Policy response across Europe*, giugno 2020
- Eurofound, *Living, working and COVID-19 First findings*, aprile 2020
- European Commission. Directorate General Economic and Financial Affairs. *Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus*. May 2020. Brussels. Disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_policy_measures_28_may_0.pdf
- European Commission. Directorate General Economic and Financial Affairs. *Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus* [online]. 25 June 2020. Brussels. Disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_policy_measures_25_june.pdf
- European Commission. Directorate DG Employment, Social Affairs and Inclusion. *Flash Reports on Labour Law, March 2020, Summary and country reports*. Brussels
- European Commission. Directorate DG Employment, Social Affairs and Inclusion. *Flash Reports on Labour Law, April 2020, Summary and country reports*. Brussels
- European Commission. *Recovery plan for Europe* [online]. June 2020. Brussels. Disponibile su: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en
- Extraordinary G20 Leaders' Summit Statement on COVID-19, Saudi Arabia
- FRA, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications*, marzo 2020
- Gentilini U., Almenfi M., Orton J. and Dale P., *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*, "Living paper" version 5, April 17, 2020
- ILO, *Coping with double casualties: How to support the working poor in low-income countries in response to COVID-19*, 16 aprile 2020
- ILO, *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*, 18 marzo 2020
- ILO, *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*, Policy Brief, ILO brief, maggio 2020
- ILO, *The role of public employment programmes and employment guarantee schemes in COVID-19 policy responses*, 29 maggio 2020
- Inapp (2020), *Lavoratori a rischio di contagio da Covid-19 e misure di contenimento dell'epidemia*, Roma, Inapp Policy Brief, n. 16
- Inapp (2020), *Covid - 19: misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, Roma, Inapp, Policy Brief, n. 17
- International Monetary Fund. *Policy Tracker: Policy Responses to COVID-19* [online]. June 2020. Disponibile su: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-COVID19/Policy-Responses-to-COVID-19>
- International Monetary Fund. *World Economic Outlook*. Reports: World Economic Outlook Update [online]. June 2020. Disponibile su: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdate>
- Kevin Sneader and Shubham Singhal, *Beyond coronavirus: The path to the next normal*, Mc KINSEY&Company, March 2020
- Klatzer, E., Rinaldi, A., *Next Generation EU leaves women behind. Gender Impact Assessment on the EC proposal for #nextGenerationEU*, The Greens/EFA Group in the European Parliament, 2020

LexMundi, *COVID-19 Government Support Measures*, 30 March 2020

Linde, A., González Laya, A., *What the COVID-19 pandemic tells us about gender equality*, WeForum, Projection Syndacate, 2020

Save the Children, *Riscriviamo il futuro, L'impatto del Coronavirus sulla povertà educativa*, 2020

Servizio Studi Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Gli aiuti di Stato nell'attuale epidemia da COVID: il nuovo quadro UE*, 26 aprile 2020

Servizio Studi Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Le misure a sostegno della famiglia e i fondi per le politiche sociali*, 1 giugno 2020

Singh Chandan, J., Taylor, J., Bradbury-Jones, C., Nirantharakumar, K., Kane, E., Bandyopadhyay, S., *COVID-19: a public health approach to manage domestic violence is needed*, The Lancet, 2020 – 8 maggio 2020 <https://doi.org/10.1016/>

UNFPA, *COVID-19: A gender lens technical brief protecting sexual and reproductive health and rights and promoting gender equality*, marzo 2020

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Global Humanitarian Overview 2020*, OCHA, 2020 – https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf

United Nations, *A UN Framework For The Immediate Socio-Economic Response To COVID-19*, aprile 2020

United Nations, *COVID-19 Emerging gender data and why it matters*, 26 giugno 2020 <https://data.unwomen.org/resources/COVID-19-emerging-gender-data-and-why-it-matters>

United Nations, *The Impact of COVID-19 on Women*, Policy brief, 9 aprile 2020

Vekris, P., *COVID-19 Critical Legislation Matters*, aprile 2020

World Bank Group, *Gender Dimensions Of The COVID-19 Pandemic*, Policy note, 6 aprile 2020

World Economic Forum, *COVID-19 highlights how caregiving fuels gender inequality*, 24 aprile 2020

4.

4. Sicurezza sociale e prospettive di genere

Con il termine “protezione sociale” si intende l’insieme di politiche ed interventi che hanno come obiettivo tutelare l’individuo dai rischi che possono manifestarsi nel corso della sua vita. Il sistema di protezione sociale rappresenta oggi una realtà che contribuisce a migliorare il tenore di vita degli individui attraverso l’erogazione di servizi che hanno lo scopo di ridurre, se non addirittura eliminare, ogni forma di pericolo e/o rischio (e.g. il rischio di disoccupazione o di malattia).

La protezione sociale è generalmente prestata mediante sistemi di assistenza sociale che tutelano tutti gli individui (sulla base della loro cittadinanza/residenza), finanziati attraverso l’imposizione fiscale generale e attraverso sistemi di sicurezza sociale che salvaguardano le persone sul mercato del lavoro, spesso sulla base di contributi associati al loro reddito da lavoro. L’adozione di tale sistema permette quindi di ridurre le disuguaglianze. Tra le disuguaglianze è importante ricordare quella di genere che può essere mitigata grazie all’adozione di misure volte a garantire alle donne il rispetto del principio di non discriminazione e parità di trattamento nel mercato del lavoro. Tuttavia, nonostante i progressi che sono stati compiuti negli anni, per alcune fasce della popolazione il diritto alla sicurezza sociale non rappresenta ancora una realtà consolidata a causa, ad esempio, del loro tipo di rapporto di lavoro o di attività autonoma.

Negli ultimi due decenni la globalizzazione, la digitalizzazione, l’avvento delle nuove tecnologie, e i mutamenti demografici hanno contribuito a importanti cambiamenti dei mercati del lavoro che hanno portato all’aumento di forme di occupazione diverse dai contratti a tempo pieno e indeterminato, quali il lavoro a tempo determinato, a tempo parziale e occasionale. Tali forme di occupazione, definite atipiche, offrono una maggiore flessibilità sia alle imprese, che possono adattare l’offerta di lavoro alle loro esigenze, che ai lavoratori i quali possono adattare i propri ritmi di lavoro alle loro preferenze personali. Allo stesso tempo però le carriere sono diventate meno lineari: i lavoratori cambiano sempre più spesso la loro condizione lavorativa e/o alternano attività lavorative subordinate ad attività autonome. La diffusione del lavoro atipico varia tra gli Stati, le regioni, i settori e le generazioni (Commissione Europea 2018). I lavoratori più giovani di età compresa tra i 20 e i 30 anni con accordi contrattuali a tempo determinato o con altri tipi di contratto o privi di contratto sono il doppio rispetto a quelli in altre fasce d’età. Appare inoltre evidente una divisione di genere, con una forte prevalenza degli uomini tra i lavoratori autonomi e delle donne in situazioni di lavoro a tempo determinato e/o parziale, ma anche in forme di lavoro informale e atipico. Secondo un rapporto dell’ILO (2018), negli ultimi 15 anni, l’occupazione femminile si è concentrata in particolare nel settore terziario in lavori a basso reddito e ciò ha determinato un peggioramento nei profili reddituali delle donne a cui è collegato il tema dell’accesso ai sistemi di protezione sociale.

Quando si affronta il tema delle disparità di genere legate ai sistemi di protezione sociale, occorre tenere presente alcuni elementi fondamentali: le interruzioni di carriera dovute a maternità, per assistenza a familiari o a causa di contratti di lavoro frammentati, lavoro part-time, differenze di genere nei redditi. A questo riguardo, focalizzandoci sulla condizione delle donne italiane, i dati contenuti negli archivi amministrativi gestiti dall’Istituto Nazionale Italiano di Previdenza Sociale (Inps) permettono di analizzare la dinamica delle carriere lavorative, l’evoluzione del lavoro a tempo parziale e i salari percepiti dalle donne. In particolare, il dataset consente di reperire una grande quantità di informazioni riguardanti sia l’individuo che i suoi rapporti di lavoro: il salario lordo annuale, le settimane lavorate, l’età del lavoratore, il sesso, l’occupazione, il tipo di contratto (tempo determinato o indeterminato) e l’orario (tempo parziale o tempo pieno).⁸⁵

⁸⁵ Il campione utilizzato per le analisi che seguono è composto da individui di età compresa tra i 17 e i 64 anni. A ciascun lavoratore è associato il rapporto di lavoro “principale”, ovvero quello con il maggior numero di settimane lavorate in un determinato anno. Nel

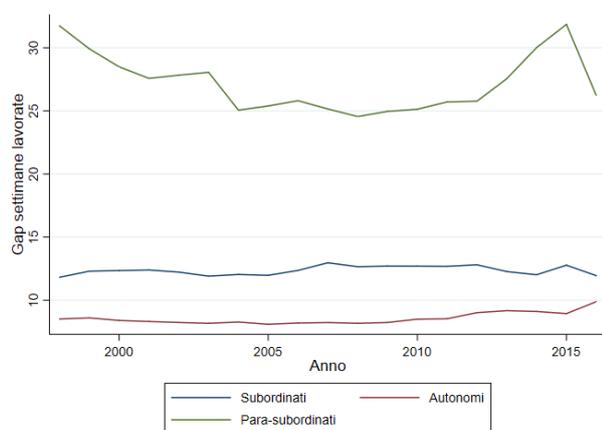
a) La frammentazione delle carriere lavorative

Prendendo in considerazione la platea dei lavoratori a nostra disposizione, ovvero i lavoratori dipendenti/subordinati, i lavoratori autonomi e i para-subordinati, siamo in grado di confrontare la dinamica temporale del numero delle settimane di inattività (o gap settimane lavorate) distinguendo per tipo di lavoratore e per sesso. La figura 1 mostra che, a prescindere dal tipo di lavoratore, le donne sopportano in media un numero di gap superiore rispetto a quello degli uomini: le donne con un contratto di lavoro subordinato, nel periodo 1998-2016, sono inattive in media per 12/13 settimane l'anno contro le 10 degli uomini. La differenza fra i due sessi appare molto più evidente nel caso dei lavoratori para-subordinati, ovvero dei lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS che svolgono la propria attività esclusivamente in tale ambito e non sono dei "professionisti" in senso lato. Le donne rappresentano la quota più alta di questo gruppo, gruppo caratterizzato da basse qualifiche e bassi salari (Berton et al. 2003), e, in aggiunta, la loro attività lavorativa risulta essere molto più discontinua (25/30 vs 17/20 settimane non lavorate in un anno) rispetto a quella della controparte maschile. Anche nel caso del lavoro autonomo si osserva una disparità tra uomini e donne ma meno pronunciata.

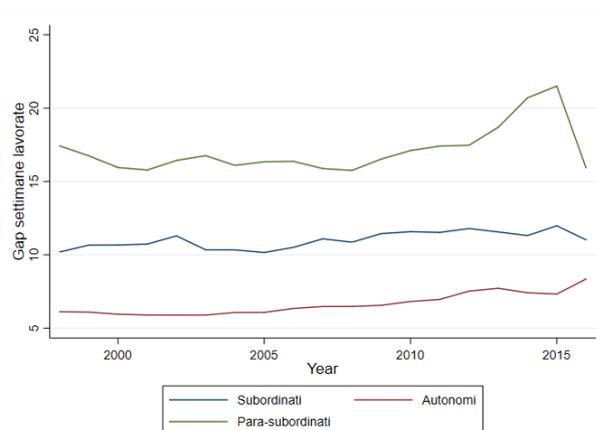
Tale discontinuità comporta un ammontare di contributi versati all'INPS inferiore per le donne, e dunque, in particolare nel caso di lavoro para-subordinato e autonomo, determina un problema di *welfare* legato alla minore se non inesistente possibilità di accedere ai diritti sociali previsti da queste forme di occupazione: congedi di maternità retribuiti, indennità di malattia, diritti pensionistici e sussidi di disoccupazione (Samek e Semenza 2008; Berton et al. 2009).

Figura 1. Trend delle settimane non lavorate. Periodo 1998-2016

a) Donne



b) Uomini



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati INPS.

caso di soggetti che hanno nello stesso anno, più rapporti di lavoro con lo stesso numero di settimane lavorate, si considera il contratto che paga il salario lordo più alto. Consideriamo il periodo 1998-2016 in quanto le informazioni sul tipo di contratto e sull'orario di lavoro (part-time/full-time) sono raccolte solo a partire dal 1998. Infine, i salari lordi (o il reddito in caso di lavoro autonomo) sono rivalutati utilizzando come deflatore l'IPC nazionale (anno di riferimento=2017).

b) Il lavoro part-time

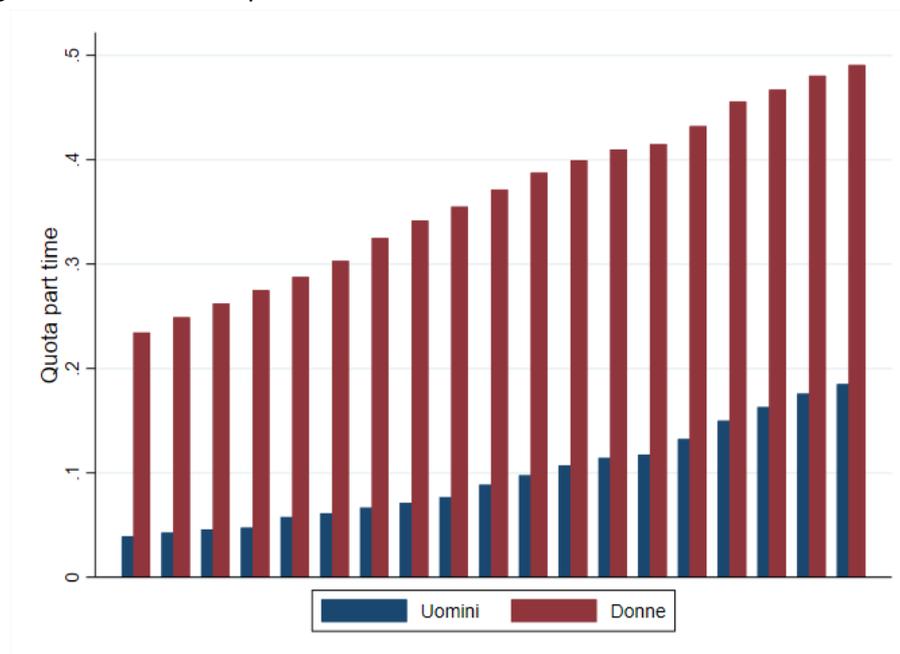
Negli ultimi venti anni in molti paesi europei, tra cui l'Italia, si è assistito ad un aumento del tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro (OECD/ILO 2019). Tuttavia, tale incremento è andato di pari passo con quello del part-time, ed in particolare con il part-time involontario.

Il lavoro part-time, ovvero il contratto di lavoro subordinato che prevede un orario ridotto rispetto al tempo pieno, è stato introdotto come strumento per favorire la conciliazione tra vita professionale e vita familiare o altre dimensioni extra-lavorative, quali il tempo libero e la formazione (Brollo 2013). Inoltre, a livello europeo, al part-time è stato attribuito un ruolo importante in quanto viene considerato come una valida spinta per l'occupazione femminile nonostante possa essere allo stesso tempo fonte di discriminazioni proprio nei confronti delle donne. Nasce quindi il dilemma se questa forma di lavoro costituisca un ponte verso un lavoro più sicuro (*stepping stone*) e a tempo pieno o piuttosto sia una "trappola" nel lavoro instabile (*dead end*).

In Italia, a partire dall'inizio della crisi economica e finanziaria si osserva un forte incremento del lavoro part-time soprattutto per le donne. Come mostrato dalla Figura 2, lungo tutto il periodo oggetto di studio, 1998-2016, per le donne si osserva una quota di lavoro part-time nettamente superiore rispetto a quella degli uomini: nel 1998 gli uomini con un contratto da lavoro dipendente part-time erano circa il 4% mentre le donne il 23%, nel 2016 tale percentuale per gli uomini raggiunge il 18,5% e per le donne al 49%.

Non solo quindi le lavoratrici sopportano una quota più alta di questa forma di impiego, ma nel tempo hanno osservato anche un incremento di gran lunga superiore rispetto a quello registrato per gli uomini (aumento di 26 p.p. nel caso delle donne vs i 14,5 p.p. degli uomini).

Figura 2. Quota lavoro part-time. Periodo 1998-2016



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati INPS

La crescita della quota del part-time che soprattutto per le donne è di natura involontaria (si veda il rapporto Istat 2017), sottolinea come le differenze di genere, unite ad una disomogenea distribuzione a livello territoriale con la penalizzazione del sud Italia, mostrano che non siamo di fronte a una felice redistribuzione del lavoro fra le famiglie, ma ad una minore intensità del lavoro e a una disoccupazione diseguale. Come nel caso di carriere lavorative frammentate, quindi, una delle maggiori preoccupazioni dei

lavoratori con contratto part-time è quanto esso possa influire sui contributi previdenziali e sull'accesso agli istituti di protezione sociale.

c) Differenze di genere nei redditi⁸⁶

Maggiori carriere discontinue e maggior diffusione di lavori part-time sono due dei fattori che determinano i differenziali di genere nei redditi da lavoro. Analizziamo ora più nel dettaglio quali sono tali differenze distinguendo per tipo di impiego e per qualifica.

Con l'obiettivo di indagare il ruolo che ha l'essere un lavoratore donna rispetto al salario percepito, abbiamo da prima stimato l'equazione dei salari mediante un modello OLS per tre tipologie contrattuali: lavoro dipendente, autonomo e parasubordinato. Le variabili esplicative misurano le principali caratteristiche demografiche, occupazionali e le traiettorie professionali dei lavoratori durante il periodo 1998-2016.

La Tabella 1.1 mostra i risultati delle stime. In primo luogo, è evidente la penalizzazione salariale subita dalle donne nel settore privato italiano differisce a seconda dei gruppi: il divario di genere è pari a -18% nel sotto-campione dei "parasubordinati", a -10% per i lavoratori autonomi e a -8,9% per i lavoratori dipendenti (in questo caso i salari sono corretti per il part-time). Inoltre, aggiungendo come variabile esplicativa, l'interazione tra settimane non lavorate e genere, si osserva l'essere donna aggrava l'effetto che i gap di inattività hanno sul salario percepito soprattutto per quanto riguarda le lavoratrici con contratti parasubordinati (-27%), la penalizzazione appare invece non rilevante nel caso di lavoro autonomo (-0,1%).

Questo risultato è interessante: mentre le donne "parasubordinate" hanno prospettive negative in quanto hanno sperimentato un gap nel numero totale di settimane lavorate (o, nel peggiore dei casi, una perdita del lavoro), ciò non accade né per i lavoratori dipendenti né per gli autonomi, a conferma della maggior precarietà e insicurezza sopportata dai lavoratori con contratti atipici.

Tabella 1.1 Pooled-OLS del (log) salario settimanale per tipologia di contratto

	Primo modello			Secondo modello		
	Dipendente	Autonomo	Para-subordinato	Dipendente	Autonomo	Para-subordinato
Donna	-0,089***	-0,103***	-0,180***	-0,089***	-0,078***	-0,490**
Gap settimane inattività	-0,008***	-0,001***	-0,272***	-0,008***	-0,001***	-0,013***
Gap*Donna				0,0026***	-0,001***	-0,277***
Altri controlli	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Costante	5,983***	5,801***	11,968***	5,983***	5,791***	11,917***
R2	0,233	0,051	0,085	0,233	0,051	0,085
Osservazioni	32.488.958	8.168.334	2.335.814	32.488.958	8.168.334	2.335.814

Fonte: First report MOSPI project "Background report on future of work scenario. The dynamics of non-standard work in Italy", Cap 3.

La Tabella 1.2, infine, suggerisce che l'associazione tra l'essere donna e i contributi previdenziali, misurati in termini di reddito lordo imponibile, è negativa in particolare nel caso in cui esse siano impiegate (-20%) o manager (-19%), meno per le operaie (-13%) a conferma che, nel mercato del lavoro italiano, il fenomeno del "soffitto di vetro" blocca le prospettive di carriera delle donne. Anche in questo caso, nel secondo modello abbiamo utilizzato come variabile esplicativa aggiuntiva l'interazione tra il genere e la quantità di settimane non lavorate. La stima del coefficiente suggerisce che essere donna aggrava l'effetto negativo delle settimane

⁸⁶ Questo paragrafo è tratto da Brunetti I. (a cura di) (2019) "Background report on future of work scenario. The dynamics of non-standard work in Italy", Primo report MOSPI project (VS/2018/0414), Cap. 3.

di inattività sulla retribuzione solo quando il lavoratore è un manager. Per le altre categorie sembra invece avere un effetto positivo.

Tabella 1.2 Pooled-OLS del (log) salario settimanale per tipologia di qualifica

	Primo modello			Secondo modello		
	Manager	Impiegato	Operaio	Manager	Impiegato	Operaio
Donna	-0,194***	-0,202***	-0,128***	-0,166***	-0,220***	-0,197***
Gap settimane inattività	-0,005***	-0,007***	-0,000***	-0,004***	-0,008***	-0,001***
Gap*Donna				-0,006***	0,002***	0,003***
Altri controlli	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Costante	6,714***	6,263***	5,864***	6,706***	6,274***	5,879***
R2	0,112	0,262	0,217	0,115	0,263	0,221
Osservazioni	1.050.809	10.740.653	21.073.170	1.050.809	10.740.653	21.073.170

Fonte: First report MOSPI project “Background report on future of work scenario. The dynamics of non-standard work in Italy”, Cap 3.

Ancora una volta le evidenze appena discusse mostrano l’esistenza di un gap salariale che penalizza le donne nel mercato del lavoro. Tale disparità è evidente sia rispetto al tipo di contratto con il quale vengono assunte che rispetto alla loro qualifica. Questi risultati suggeriscono che in futuro il sistema pensionistico dovrà affrontare un fenomeno crescente di eterogeneità delle traiettorie di carriera e di accumulazione dei contributi previdenziali non dovute unicamente alle diverse forme di lavoro ma anche al fatto che continuano a persistere di forti differenze di genere nel mercato del lavoro.

Gli effetti della discontinuità di reddito e dell’accelerazione dei ritmi di lavoro non sembrano inoltre avere le stesse ricadute sulle vite sia lavorative che affettive delle donne. I comportamenti e le azioni intraprese nella sfera economica e la costruzione di una vita affettiva di coppia e/o familiare entrano in contraddizione più per le donne che per gli uomini, a prescindere dalla forma contrattuale con cui lavorano.

Bibliografia

- Berton F., Pacelli L., Segre, G. (2003). Tra lavoro dipendente e lavoro parasubordinato: chi sono, da dove vengono e dove vanno i lavoratori parasubordinati, *LABORatorio R. Revelli Working Papers Series 25*.
- Berton F., Richiardi M., Sacchi, S. (2009) *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, Il Mulino.
- Brollo M. (2013), Occupazione femminile e flessibilità dei tempi di lavoro: il part-time, in S. Serafin e M. Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine, Forum, pp. 131-142.
- Istat (2017) *Rapporto annuale 2017: La situazione del paese*. Roma, Istituto Nazionale di Statistica – Istat.
- OECD/ILO (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/939b7bcd-en>
- Samek L.M., Semenza, R. (2008), The Italian Case: From Employment Regulation to Welfare Reforms?, *Social Policy & Administration*, vol. 42, no. 2, pp. 160-176.

5. Differenziali retributivi di genere e contrattazione collettiva: le insidie degli stereotipi

5.1 Il differenziale retributivo di genere: un fenomeno complesso, difficile da identificare, rilevare e contrastare

Il tema della parità retributiva tra uomo e donna è questione annosa e complicata, la cui promozione è oggetto, da decenni, di normative e politiche tanto a livello nazionale, quanto a livello sovranazionale. Cionondimeno, i livelli retributivi maschili risultano, a tutt'oggi, generalmente superiori a quelli femminili indipendentemente dalla tipologia di contratto di lavoro, dall'età, dalla professione svolta e dal settore d'impiego.⁸⁷ Alla parità formale, definita (anche con successo) dalle norme, non corrisponde, quindi, una parità sostanziale. La ragione di ciò è da ricercare nella complessità del fenomeno. Alla formazione dei differenziali retributivi tra uomini e donne concorrono, infatti, una serie di fattori, riconducibili alla diversa distribuzione degli individui all'interno del mercato del lavoro: una distribuzione tra posizioni professionali assai eterogenee rispetto alla variabile di genere; una distribuzione su occupazioni differenziate per genere; una diversa "quantità" di lavoro prestata, ivi compreso un numero medio di giorni o ore lavorate maggiore per gli uomini rispetto alle donne;⁸⁸ una diversa e differenziata valutazione e retribuzione, tra lavoratori e lavoratrici, per compiti analoghi. In altri termini, per la formazione delle differenze retributive di genere sono determinanti le varie forme di segregazione occupazionale⁸⁹ che condizionano la forza lavoro femminile. Ma, determinante fondamentale è l'esistenza (e la persistenza) di condizionamenti socio-culturali che producono difficoltà di conciliazione tra lavoro e vita privata (conseguenza dell'impari distribuzione dei carichi familiari tra i due sessi) e si traducono in stereotipi sociali che generano discriminazioni indirette, di fatto, all'origine del gap retributivo di genere e di tutte le penalizzazioni che le donne accumulano lungo l'arco della vita. Affrontare questa complessità comporta una serie di difficoltà e problemi, a cominciare da quello della misurazione.

Il differenziale retributivo per sesso "grezzo",⁹⁰ comunemente utilizzato, anche in sede UE, per i confronti internazionali, ha il forte pregio di essere semplice da calcolare, ma presenta anche forti limiti.

⁸⁷ Secondo le stime dell'ILO, su scala mondiale, il divario salariale di genere (*gender wage gap*) si attesta, nel 2018, attorno 18,8 per cento. L'Eurostat ha calcolato, nel 2017, un differenziale salariale di genere medio europeo pari a circa 16 punti percentuali, senza che questo, peraltro, abbia fatto registrare variazioni particolarmente significative nell'ultimo decennio (Commissione Europea, *The gender gap situation in EU, 2017*, giugno 2019).

⁸⁸ Anche nel caso in cui si utilizzi, per il calcolo del differenziale, il salario orario, le retribuzioni medie (ovvero il monte salari diviso approssimativamente per la quantità di lavoro prestata) possono risultare distorte dal fatto che gli uomini prestano un maggior numero di ore di straordinario, che vengono ovviamente remunerate in misura maggiore delle ore lavorate in orario normale.

⁸⁹ Nell'ambito del mercato del lavoro, la differenza di genere è nota in letteratura con il termine "segregazione occupazionale", distinguendo tra "segregazione orizzontale" e "segregazione verticale". La prima indica il prevalere di lavoratrici donne in determinati settori produttivi e professioni (quali, ad esempio, servizi sanitari e sociali, scuola, servizi amministrativi). La "segregazione verticale" indica, invece, la forte concentrazione di donne nei livelli bassi e medi dell'inquadramento delle professioni dipendenti e, specularmente, l'occupazione quasi esclusiva dei livelli alti e direttivi da parte degli uomini. A questi due concetti, che fanno riferimento allo svantaggio relativo delle donne occupate, ne va aggiunto un altro, che identifica le difficoltà di accesso delle donne all'occupazione, la "segregazione in ingresso".

⁹⁰ L'indicatore misura, in termini percentuali, la differenza nel salario orario percepito in media da una lavoratrice dipendente rispetto ad un lavoratore dipendente. Si definisce "grezzo" (in inglese "raw" o "unadjusted") perché include tutti i fattori che possono influenzare il *gap*, incluse le differenze di produttività, la diversa partecipazione lavorativa di uomini e donne, l'auto-selezione all'occupazione e i fattori discriminatori.

Il dato aggregato nasconde, infatti, situazioni molto differenziate per settori, qualifiche, tipologie contrattuali,⁹¹ fasce demografiche.⁹² Inoltre, il dato medio, ottenuto utilizzando le retribuzioni orarie lorde medie, restituisce un quadro di sintesi che non solo è parziale ma può essere anche fuorviante, perché non tiene in considerazione tutte le penalizzazioni che le donne accumulano lungo l'arco della vita e che, invece, determinano la dimensione effettiva dello svantaggio, anche retributivo. Una corretta lettura e comprensione del fenomeno necessita, quindi, che si guardi, in modo complessivo, a tutti gli aspetti che compongono lo svantaggio delle donne nel mercato del lavoro: disoccupazione, difficoltà di accesso al mercato del lavoro e alla formazione, riduzioni involontarie di orario, discontinuità lavorative e ostacoli nella carriera. Prendiamo, ad esempio, il caso del nostro Paese. L'Italia risulta uno dei Paesi della UE con il minore differenziale retributivo tra uomini e donne. L'Istat stima il dato italiano intorno al 7,4% nel 2017.⁹³ Il dato può apparire sorprendente e se ne potrebbe trarre una valutazione, tutto sommato, positiva delle condizioni retributive delle donne, rispetto agli uomini, nel nostro Paese in confronto ad altri Stati dell'Unione. In realtà, come sottolinea anche la Commissione Europea, un minore divario retributivo di genere in alcuni Paesi non significa automaticamente che le donne siano pagate meglio. Un divario retributivo più basso spesso si riscontra in Paesi caratterizzati da un tasso di occupazione femminile più basso. Ed è proprio questo il caso dell'Italia: il differenziale di occupazione, cioè la differenza tra il tasso di occupazione maschile e quello femminile, risulta, nel 2019, pari a circa 18 punti percentuali, ed è il secondo più alto nella UE, più che doppio rispetto a Germania e Francia. Questo determina il fatto che le poche donne attive sul mercato del lavoro siano quelle con le caratteristiche produttive migliori. Tale selezione positiva all'occupazione femminile implica che le retribuzioni delle donne, sulle quali si calcola il differenziale retributivo, siano più alte delle retribuzioni potenziali calcolate sull'intera popolazione femminile. Il che permette di osservare un divario retributivo tra donne e uomini inferiore a quello che si osserva in paesi con tassi di partecipazione femminile più alti.⁹⁴ Nell'analisi del fenomeno non si può prescindere, quindi, dall'esame dei dati di contesto e delle caratteristiche individuali delle popolazioni di riferimento. Sulla formazione e dimensione dei differenziali giocano, infatti, un ruolo essenziale elementi come la zona di residenza (nord/sud, innanzitutto, ma anche urbano/rurale o centro/periferia); la situazione familiare propria, ma anche la condizione del nucleo di provenienza e dell'ambiente sociale d'origine; il grado di istruzione, ma anche la specificità o la tipologia del titolo di studio; l'età anagrafica, laddove fanno la differenza la generazione di appartenenza e l'anzianità lavorativa; il settore di impiego, ma anche il modello organizzativo adottato dall'attività produttiva in cui si è occupati; e, sempre più determinante in epoca di globalizzazione e migrazione, la nazionalità e il sistema religioso-culturale di riferimento.

Il fenomeno del differenziale salariale di genere è, insomma, un fenomeno multi-dimensionale e multidisciplinare. Per la sua comprensione occorre un complesso sistema di analisi di tipo qualitativo e quantitativo, l'utilizzazione di diverse fonti nazionali ed internazionali esistenti (dati di ricerca e dati amministrativi), l'elaborazione di indagini di campo a livello nazionale, settoriale, professionale, fino ai singoli studi di caso. Soprattutto occorre guardare alle donne, occupate anche in attività retribuite, come ad una popolazione composta da soggetti portatori di esigenze e richieste specifiche, non pienamente omologabili

⁹¹ In Italia, ad esempio, il differenziale retributivo di genere è molto ampio nel lavoro autonomo, dove le donne guadagnano in media il 52% in meno rispetto ai lavoratori autonomi e dove l'incidenza delle donne è consistente, e tra le più elevate dei Paesi OCSE (Fonte: Audizione CNEL davanti alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati del 27 febbraio 2020).

⁹² Senza dimenticare, poi, il fatto che le statistiche non tengono conto delle occupazioni informali.

⁹³ ISTAT, Differenziali retributivi in Italia, anno 2017, dicembre 2019. Peraltro, l'Istituto evidenzia un *trend* in calo tra il 2014 e il 2017: il *gap* retributivo fra i generi, calcolato come differenza nei rispettivi salari medi lordi orari, era 7,4% nel 2017 e 8,8% nel 2014.

⁹⁴ Alcuni studi sull'Italia mostrano che tale componente di selezione incide considerevolmente sul *gap*, in assenza della quale il differenziale salirebbe a più del 15%. T. ADDABBO – D. FAVARO, *Differenziali salariali per sesso in Italia. Problemi di stima ed evidenze empiriche*, in E. RUSTICHELLI (a cura di), *Esiste un differenziale retributivo in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazione e diritto alla parità di trattamento*, I libri del FSE, ISFOL, Roma, 2007.

ai protagonisti tradizionali del contesto lavorativo, a meno di comprimerne prerogative e potenzialità. Le donne svolgono attività diverse dagli uomini, sono concentrate in altri settori, tendono a lavorare un numero minore di ore. Ma, aspetto non secondario, nella maggioranza dei casi, lavorare un numero inferiore di ore non corrisponde, per le donne, ad una scelta incondizionata, bensì alla necessità di sopperire a impegni familiari e di cura. Detto altrimenti: le ore non impiegate dalle donne nel lavoro retribuito sono utilizzate, da quelle stesse donne, in un lavoro non retribuito. Senza considerare che il differenziale salirebbe ulteriormente se si arrivasse a fissare il valore di tale attività non retribuita, che spesso risulta determinante per assicurare agli uomini della famiglia (padri, mariti, figli, conviventi e congiunti) la possibilità di esercitare lavori, al contrario, ben retribuiti e spesso più impegnativi, svolti in settori più prestigiosi e quindi più remunerati di quelli in cui si trova la maggior concentrazione di occupazione femminile (istruzione, sanità e pubblico impiego in generale, benché esternalizzato, terziario povero e in generale tutti i comparti in cui il basso salario si addice a quelle che continuano ad essere considerate come attività “improduttive”, secondo una dicotomia più che mai inattuale).

È ormai generalmente riconosciuto che l’ostacolo principale alla partecipazione paritaria dei due sessi al mercato del lavoro risieda, sia nei fattori culturali che determinano una mancata condivisione fra uomini e donne del lavoro di cura familiare, sia nella rigidità dell’organizzazione del lavoro che non facilita la conciliazione fra tempi di vita e tempi di lavoro (le regole di funzionamento interno e di definizione delle gerarchie che le organizzazioni si danno, rispecchiano il contesto sociale in cui operano, incorporandone differenze e dinamiche). Esistono, quindi, stereotipi sociali che, anche in modo latente, influenzano il comportamento dei vari attori, compresi quelli femminili, inducendoli, anche involontariamente, a perpetuare quel circolo vizioso che lascia le donne nelle professioni meno retribuite e meno qualificate e nelle posizioni più basse della scala gerarchica delle organizzazioni.

È questo che rende tanto difficile, non solo la misurazione, ma anche l’interpretazione del fenomeno, nell’individuazione delle cause che lo determinano. Per quanto si operi una disaggregazione del differenziale retributivo di genere grezzo, ad esempio, si addivene solo in parte ad una misura che può essere “spiegata” da differenze di produttività tra uomini e donne. Rimane, infatti, una componente del differenziale “non spiegata”,⁹⁵ che deriva da comportamenti discriminatori (per lo più latenti, discriminazioni indirette).⁹⁶

Ed è per questo, per la persistenza di questi condizionamenti socio-culturali che di fatto guidano l’agire collettivo diffuso, che rimane ancora di scarsa effettività anche la fitta e consolidata rete di tutele definita, a livello sovranazionale e nazionale, a sostegno della parità retributiva tra uomini e donne.

Anzi, la presenza di questi stereotipi può rintracciarsi persino nelle stesse norme poste a tutela delle donne. Nel contesto italiano persino nello stesso art. 37 della Costituzione che sancisce, fin dal 1948, il diritto alla

⁹⁵ Le differenze retributive “non spiegate” hanno origine da un diverso riconoscimento economico attribuito ai fattori che determinano la produttività stessa, in generale il capitale umano. Gli studi di questo tipo sono svolti per lo più su dati di indagini campionarie che permettono di misurare la produttività attraverso le componenti di capitale umano, quali il livello di istruzione, l’esperienza lavorativa e la *tenure* aziendale. Alcune analisi mostrano come, in diversi paesi europei e in Italia, il *gap* retributivo dovuto a differenze di produttività tra uomini e donne si sia ridotto considerevolmente. Il *gap* “non spiegato”, invece, ha assunto una dimensione sempre più rilevante. In aggiunta, lo studio delle distribuzioni dei redditi ha permesso di evidenziare come il *gap* retributivo “non spiegato” assuma valori diversi a livelli diversi del reddito. In particolare, il *gap* “non spiegato” cresce al crescere dei redditi, specialmente per le donne più istruite.

⁹⁶ In uno studio realizzato con i dati di un’indagine campionaria condotta dall’Isfol, Marco Centra e Andrea Cutillo (“Differenziale salariale di genere e lavori tipicamente femminili”, Collana di Studi Isfol, n.2/2009) hanno stimato l’“effetto remunerazione”, ossia la misura di quanta parte del differenziale è dovuta ad un diverso rendimento delle stesse caratteristiche tra uomini e donne, in una penalizzazione, in termini retributivi, per le donne pari al 15,41%. La diversa remunerazione delle caratteristiche osservabili tra uomini e donne ha un marcato peso sul totale del differenziale. E questa componente può essere interpretata come una stima della discriminazione salariale nei confronti delle donne.

parità di trattamento salariale fra uomini e donne. La formulazione adottata *“La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l’adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale, adeguata protezione”* non manca, infatti, di suscitare qualche perplessità. In questo enunciato, di fatto, la donna non è mai soggetto, con una propria autonomia, ma le viene affidato un ruolo essenzialmente “familiare” di cura, e il diritto stesso le viene riconosciuto in quanto funzionale ad adempiere a tale ruolo.⁹⁷

Una concezione strumentale della parità di genere, del resto, è ancora rintracciabile nel 1997, nella prima formulazione dell’European Employment Strategy (EES), dove si riconosce la “necessità di allargare la base occupazionale favorendo l’accesso al mercato del lavoro da parte delle donne”. Di fatto, anche qui, la parità di genere e la lotta contro la discriminazione delle donne nel mercato del lavoro non vengono considerate un valore in sé, bensì uno strumento per aumentare l’occupazione.⁹⁸

L’articolo 37 della Costituzione riflette, ovviamente, la cultura dell’epoca, ancor meno consapevole, non solo dell’agire, ma dell’esistenza stessa di questi stereotipi culturali e del loro essere a fondamento della disegualianza di genere. Da allora la legislazione è andata avanti, anche grazie alla spinta del dibattito sviluppatosi nel mondo femminile e al lavoro svolto dalle donne nelle Istituzioni.

È proprio all’iniziativa della prima donna Ministro, l’Onorevole Tina Anselmi, che si deve Legge 903/1977 che è arrivata a stabilire il pieno diritto della donna ad avere la stessa retribuzione dell’uomo “quando le prestazioni richieste siano uguali o di pari valore” (art.2), e che “i sistemi di classificazione professionale ai fini della determinazione delle retribuzioni debbono adottare criteri comuni per uomini e donne”.⁹⁹ Concetto poi ripreso, e ribadito, dall’art. 28, D.lgs n. 198/2006: “è vietata qualsiasi discriminazione, diretta e indiretta, concernente un qualunque aspetto o condizione delle retribuzioni, per quanto riguarda uno stesso lavoro o un lavoro al quale è attribuito un valore uguale. I sistemi di classificazione professionale ai fini della determinazione delle retribuzioni debbono adottare criteri comuni per uomini e donne ed essere elaborati in modo da eliminare le discriminazioni”.

Ma è con la Legge n. 125 del 1991 che le discriminazioni indirette assumono valore giuridico. Una legge che si caratterizza per un forte portato di innovatività, per l’epoca, sia sul piano delle definizioni giuridiche, sia sul piano degli strumenti che prevede a sostegno della promozione della parità tra uomini e donne. La L.125/1991 approfondisce, infatti, il concetto di “discriminazione” identificandolo non più solo come “qualsiasi atto”, ma anche come “qualsiasi comportamento” che produca un effetto pregiudizievole, discriminando anche in via indiretta¹⁰⁰ le lavoratrici e i lavoratori in ragione del sesso (articolo 4, comma 1) e si orienta maggiormente verso lo stimolo e il sostegno ad iniziative concrete, introducendo le cosiddette

⁹⁷ MELANDRI L., *Rileggere la Costituzione. L’art. 37: Donne e lavoro*, in *La ventisettesima ora* del 9 novembre 2014 – Progetto Snoq Factory .

⁹⁸ I limiti di questa concezione strumentale della parità diverranno successivamente evidenti con la progressiva perdita di visibilità della parità di genere e delle pari opportunità nelle riformulazioni successive, in concomitanza anche all’emergenza occupazionale determinata dalla grande crisi economica iniziata nel 2007.

VILLA P., *The meaning of gender equality in the European Employment Strategy*, in BELLÈ E.-POGGIO B.-SELMI G. (a cura di), *Districare il nodo genere-potere*, Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale CSG – Centro di Studi Interdisciplinari di Genere (Università degli Studi di Trento), Trento, 2015.

⁹⁹ *Cause e conseguenze del Gender Pay Gap. La differenza tra le affermazioni di principio e la realtà delle cose*, UIL 8 marzo 2018.

¹⁰⁰ Definendo come discriminazione indiretta “Ogni trattamento pregiudizievole conseguente all’adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori dell’uno e dell’altro sesso e riguardino i requisiti non essenziali allo svolgimento dell’attività lavorativa” (articolo 4, comma 2). Si tratta di un’azione discriminatoria più sottile, che ricorre in tutti i casi in cui l’autore della condotta pregiudizievole, pur non violando apparentemente il principio di parità di trattamento, adotta tuttavia dei criteri di scelta destinati di fatto ad incidere in modo diverso e non imparziale su lavoratori e lavoratrici.

“azioni positive”, cioè misure non “neutre” ma rivolte deliberatamente a sostegno delle donne.¹⁰¹ Non mancando, peraltro, di farsi carico dei problemi di rilevazione del fenomeno della disparità retributiva e della scarsità di dati disaggregati per sesso, essenziali per la misurazione e l’individuazione delle cause che generano i *gap* retributivi nelle imprese.¹⁰²

La legge n. 125 del 1991 (art. 9) ha introdotto, infatti, uno strumento importante per la trasparenza in materia salariale (riformulato nella norma vigente all’art. 46 del Decreto Legislativo 198/2006, con il quale il legislatore ha organizzato e risistemato tutta la disciplina sulle pari opportunità fra uomo e donna). Si tratta del rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile che le aziende, sia pubbliche sia private, sopra i cento dipendenti sono obbligate a redigere almeno ogni due anni, pena sanzioni amministrative (benché considerate eccessivamente generiche) in caso di inosservanza.¹⁰³ Lo strumento ha un obiettivo informativo (per i soggetti chiamati allo svolgimento di funzioni istituzionali, come le Consigliere di Parità)¹⁰⁴ ed è indirizzato e inviato alle rappresentanze sindacali. Ha anche un obiettivo promozionale, per sostenere le politiche di parità, potendo rivelarsi al loro interno possibili discriminazioni di genere.

Non va neanche dimenticato il ruolo della normativa sovranazionale in materia¹⁰⁶ che, per quanto limitata nella coerenza, si è andata anch’essa arricchendo nel tempo e ha svolto una funzione, in particolare quella comunitaria, incentivante delle iniziative nazionali. Dalle prime dichiarazioni di principio,¹⁰⁷ l’Unione Europea arriva, negli anni Novanta del secolo scorso, ad assumere l’uguaglianza di genere e le pari opportunità tra donne e uomini quale uno dei valori fondamentali per l’Unione Europea, riconosciuto anche dal Trattato di Amsterdam del 1997 e dal Trattato di Lisbona del 2009,¹⁰⁸ ribadito in innumerevoli atti e documenti e perseguito attraverso strumenti (come direttive, comunicazioni, raccomandazioni, etc.) di orientamento per

¹⁰¹ Si tratta di misure volte ad eliminare le disparità che di fatto sfavoriscono le donne nell’accesso al lavoro, nella formazione e nei percorsi di carriera, attraverso azioni concrete a favore delle donne (una sorta di “discriminazione positiva”). Le imprese, anche in forma cooperativa, i loro consorzi, gli enti pubblici economici, le associazioni sindacali dei lavoratori e i centri di formazione professionale potevano adottare dei progetti di azioni positive per favorire l’occupazione femminile richiedendo al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di essere ammessi al rimborso totale o parziale di oneri finanziari connessi all’attuazione dei progetti in questione.

¹⁰² La difficoltà ad ottenere dati disaggregati per genere e la mancanza di trasparenza salariale costituiscono due ostacoli significativi al superamento dell’asimmetria retributiva tra uomini e donne. La questione della trasparenza salariale è stata sottolineata in numerose politiche e dibattiti dell’UE, comprese due risoluzioni del Parlamento Europeo (nel 2008 e nel 2012) sulla trasparenza retributiva quale obiettivo chiave per raggiungere maggiori risultati in materia di parità di retribuzione per un lavoro di pari valore. Ancora nel marzo 2014 la Commissione europea ha pubblicato una Raccomandazione non vincolante per migliorare la trasparenza salariale come strumento per colmare il divario retributivo tra i sessi.

¹⁰³ La situazione del personale maschile e femminile va descritta in ognuna delle professioni ed in relazione allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell’intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, fino alla retribuzione effettivamente corrisposta.

¹⁰⁴ Con la Legge 22 maggio 1990, n. 164 venne costituita la “Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna”. Tra le sue competenze: la promozione di indagini e ricerche sul tema; lo studio e l’elaborazione delle modifiche necessarie a confermare la legislazione al fine dell’uguaglianza tra i sessi; la promozione di iniziative volta a favorire la partecipazione attiva delle donne alla vita politica.

¹⁰⁶ Già nel 1951 l’International Labour Organization (ILO) aveva definito, nella Equal Remuneration Convention n.100, il principio “the term equal remuneration for men and women workers for work of equal value refers to rates of remuneration established without discrimination based on sex”.

¹⁰⁷ Nel Trattato di Roma, che, nel marzo del 1957, ha segnato la nascita della CEE (Comunità Economica Europea), l’articolo 119 stabiliva l’obbligo, per tutti i Paesi membri, di rispettare all’interno dei propri confini la parità salariale di genere.

¹⁰⁸ Quest’ultimo, in particolare, ha rafforzato in modo deciso le tematiche afferenti alla difesa dei diritti umani e di lotta contro ogni tipo di discriminazione e ha modificato e consolidato in un unico documento il Trattato sull’Unione Europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), apportando cambiamenti più o meno sostanziali alla struttura delle istituzioni europee e agli obiettivi politici perseguiti dalla stessa Unione. Con il Trattato di Lisbona il concetto di parità tra uomini e donne viene ad acquistare una visibilità maggiore rispetto a quella delle precedenti versioni. Tuttavia, mentre relativamente agli intenti generali si riconosce una certa forza nel confermare il valore della uguaglianza tra uomini e donne, rimane, al contempo, una certa difficoltà a delimitare gli ambiti concreti di applicazione della suddetta previsione.

gli Stati membri (sebbene senza efficacia prescrittiva).¹⁰⁹ Giungendo anch'essa, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel 2000, al riconoscimento giuridico delle azioni positive.¹¹⁰

Ciò non di meno, come dicevamo, le differenze salariali tra uomini e donne esistono e persistono a tutt'oggi, tanto in Italia, quanto in tutti i paesi dell'Unione. I fattori socio-culturali cui si è accennato in precedenza, determinano, quindi, la cornice di senso all'interno della quale le differenze retributive fra uomini e donne possono permanere *de facto*, nonostante da lungo tempo siano inammissibili *de iure*.¹¹²

E così accade che la regolarità delle condizioni salariali (imposta dalla legislazione in materia retributiva, che vieta le disparità salariali dirette) può nascondere altre forme di discriminazione o di segregazione indirette che vanno dalle condizioni ineguali nell'accesso al mercato del lavoro ai condizionamenti socio-culturali nella scelta del percorso formativo, con ricadute sulle opportunità professionali, dall'osservanza verso norme sociali e pressioni affettive (sempre molto più marcate nei confronti delle donne) per la cura dei familiari, in contrasto con il perseguimento della carriera, alla sottovalutazione di lavori considerati "femminili", ecc. Questi fattori costituiscono un complesso di variabili che influiscono pesantemente sul reddito e in generale sulle condizioni economiche della popolazione femminile anche in età non lavorativa (agiscono cioè lungo tutto il ciclo dell'esistenza delle donne, sia sulla fase che precede il lavoro, a scuola e all'università, sia su quella successiva della quiescenza, determinando penalizzazioni, per le donne, anche nei trattamenti pensionistici).

La disparità retributiva di genere non può, dunque, essere affrontata a prescindere dagli altri tipi di discriminazione di genere operanti, sia nel mercato del lavoro, dove producono forme di segregazione, sia fuori dal mercato del lavoro, dove si traducono in diseguaglianze.

La segregazione occupazionale riassume, quindi, le più diversificate forme di diseguaglianza di genere e arriva a tradursi in disparità nei livelli retributivi e reddituali delle donne rispetto agli uomini con la, spesso, conseguente esclusione da opportunità di avanzamento sociale. Il fenomeno del *gap* retributivo di genere è, perciò, l'effetto tangibile, ma non così facilmente identificabile, di forti asimmetrie, quando non vere e proprie diseguaglianze, che permangono sia in termini occupazionali che, più in generale, esistenziali e che determinano, spesso, un circolo vizioso e inestricabile, che mantiene molte donne in posizione di svantaggio economico e sociale. Accade, così, che anche l'aumento della partecipazione delle donne e la crescita del tasso di occupazione femminile (obiettivo verso cui molti sforzi sono stati profusi dalla Commissione Europea e dai singoli Stati Membri con la Strategia Europea per l'Occupazione) si trasformi nell'insidia della

¹⁰⁹ La parità retributiva sarà ripresa poi in numerosi atti, confluiti nella Direttiva 54/2006 CE che si è posta l'obiettivo di consolidare la legislazione comunitaria esistente in materia di pari opportunità e pari trattamento sul lavoro tra uomini e donne, unificando le normative preesistenti e aggiornandole in base agli sviluppi della giurisprudenza (casi rilevanti trattati dalla Corte Europea di Giustizia), in modo da strutturare quanto disposto in esse in maniera più coerente, semplice e comprensiva, e migliorarne così l'applicabilità e l'accessibilità ai cittadini. Questa rimane ancora la principale Direttiva di riferimento, sebbene, come noto, le Direttive comunitarie vincolano gli Stati membri cui sono rivolte solo per quanto riguarda il risultato da perseguire, ma affidano a questi ultimi la decisione circa i mezzi e le modalità più idonee a raggiungerlo.

¹¹⁰ All'art. 23 della Carta di Nizza ribadisce, infatti, la legittimità degli interventi volti a favorire il riequilibrio dello svantaggio di genere (azioni positive): *"La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato"*.

¹¹² Il differenziale retributivo di genere è connesso ad un ampio numero di fattori legali, sociali ed economici che vanno ben oltre il principio della parità retributiva per lo stesso lavoro. La legislazione sulla parità retributiva tra uomo e donna, che sancisce il principio del diritto alla stessa retribuzione per lo stesso lavoro, è, per questo, condizione necessaria, perché rende illegale la discriminazione diretta, ma non sufficiente per affrontare la questione del differenziale salariale per quegli altri aspetti che includono la discriminazione nel mercato del lavoro, la sottovalutazione dei lavori considerati tipicamente femminili, i diversi vincoli che uomini e donne considerano nelle loro scelte lavorative, ecc.

“femminilizzazione del lavoro”. La locuzione “femminilizzazione del lavoro”, utilizzata sia nelle analisi delle trasformazioni del mercato del lavoro¹¹³ sia nel linguaggio comune, ha consistenti ripercussioni non soltanto sulle ricostruzioni delle dinamiche socio-economiche ma anche sulla percezione socio-culturale del fenomeno dell’aumentato numero di donne che svolgono anche attività retribuite, quasi paragonato a una “colonizzazione” di settori e professioni. Come se la presenza femminile “usurpasse” indebitamente attività e ruoli occupandoli senza titolo né legittimazione. Ma, di più, la locuzione “femminilizzazione del lavoro” diventa rappresentativa della svalorizzazione del lavoro in generale, operata, nella transizione dal “fordismo” al “postfordismo”, dall’affermarsi di varie forme di flessibilizzazione¹¹⁴ quale elemento dirimente fra il modello produttivo precedente e il successivo. C’è chi ritiene,¹¹⁵ infatti, che la torsione del concetto di lavoro coincida con la progressiva affermazione di questo tipo di attività duttili, adattabili, mobili, *flessibili* appunto, i cui *asset* sono le capacità comunicative, interattive, la disponibilità a sottostare a cambiamenti organizzativi repentini e contingenti, magari ingiustificati, ad attingere senza risparmio, ma con abnegazione, senso di responsabilità e sacrificio, al bagaglio esperienziale, all’istruzione e alla cultura proprie, prodigando l’intera soggettività nella prestazione fino ad erodere la distinzione fra lavoro e non lavoro.

Dentro questo modello generale assume, quindi, significato “il lavoro femminilizzato”, nel senso che per le donne, ma anche per gli uomini, sono sempre più richieste e spendibili sul mercato del lavoro proprio quelle prerogative tradizionalmente considerate, sulla base degli stereotipi vigenti, “femminili” (versatilità, docilità, adattabilità, pazienza, condiscendenza, propensione alla cura e alle attività organizzative). Senza che però (ed è qui l’azione degli stereotipi) tutto questo si traduca in una corrispondente valorizzazione, anche economica, di queste caratteristiche. Anzi, “femminilizzazione” può significare che, all’interno del mercato del lavoro, per le occupazioni precarie, intermittenti o “atipiche” (in una parola il “lavoro povero”) esercitate in particolar modo da donne, si vanno generando condizioni di ulteriore svantaggio che spesso ostacolano o impediscono l’investimento in formazione e riqualificazione professionale, indispensabile per aggirare la segregazione. La presenza massiccia di lavoratrici in settori e professioni con bassi livelli retributivi si accompagna inoltre a una maggiore esposizione, rispetto ai lavoratori maschi, a rapporti di lavoro molto meno tutelati sul piano previdenziale che si tradurranno in rendimenti pensionistici anche molto esigui, perpetuando una condizione di povertà e disegualanze anche nelle fasce di popolazione anziana.¹¹⁶

La “femminilizzazione del lavoro” include anche e soprattutto, almeno per ora, quella forza-lavoro-femminile che, nella redistribuzione delle forme di occupazione legate alla cura e ai servizi sociali, trova precluso l’accesso ad altre professioni e sopporta i costi di un meccanismo che continua a perpetuare vecchie divisioni fondate sul genere e sul sesso e a mantenere operanti modalità di sfruttamento in un mercato in cui il lavoro, spesso, si presenta sottopagato o deregolamentato.

Questo contribuisce a spiegare come mai continuano ad esistere significativi differenziali retributivi di genere anche in tempi di “femminilizzazione” del mercato del lavoro. L’evidenza empirica di un divario salariale così in contrasto con le attestazioni policito-programmatiche spinge perciò a indagare, da un lato, se le dichiarazioni di equità, più e più volte ratificate, sottendano discriminazioni di fatto, dall’altro, se le varie

¹¹³ L’aumento massiccio, attraverso il processo di terziarizzazione, della domanda di attività non strettamente legate all’impiego di forza fisica, e quindi considerate esercitabili anche da quello che viene indicato come il “sesso debole” e il contemporaneo diffondersi di forme di occupazione flessibili dal punto di vista contrattuale, rappresenta un processo spesso indicato come “femminilizzazione del lavoro”.

¹¹⁴ La flessibilità, infatti, connota sia i modelli di produzione e distribuzione, sia i sistemi organizzativi, sia beni prodotti, sia le modalità della loro commercializzazione, sia le attività lavorative.

¹¹⁵ MARAZZI CH., *Il posto dei calzini. La svolta linguistica dell’economia e i suoi effetti sulla politica*, Bollati Boringhieri, Torino 1999.

¹¹⁶ Secondo il Censis, nel 2017 le donne che percepivano una pensione da lavoro erano più di 5 milioni, con un importo medio annuo di 17.560 euro. Per i quasi 6 milioni di pensionati uomini l’importo medio era di 23.975 euro.

misure, azioni positive e strumentazioni di *soft law* concepite con l'apposita finalità di rimuovere ogni ostacolo alla realizzazione di condizioni paritarie comportino, paradossalmente, ambiguità o trappole.

Si pensi, ad esempio, all'enfasi che è stata posta, per lungo tempo, sulle misure per la "conciliazione tra lavoro e famiglia" (*work-family balance, family friendly*) sottovalutando quanto spesso la famiglia si riveli uno spazio di relazioni diseguali, quando non regressive. Ragioni che portano oggi a preferire la formula misure di "conciliazione dei tempi di lavoro e di vita" (*work-life balance*).¹¹⁷ O ancora, si pensi a quanto una stessa forma contrattuale, apparentemente neutra (non di rado anche promossa e incentivata per favorire l'occupazione femminile e la conciliazione) possa, in realtà, determinare risultati, quantomeno, controversi. La predominanza assoluta del part-time fra le donne, specie quelle con figli, mette, infatti, in luce le criticità di questa forma contrattuale sia in termini salariali e professionali, sia relativamente agli effetti, quantomeno ambigui, che possono essere determinati da misure di conciliazione applicate entro un *framework* socio-culturale che perpetua e supporta squilibri e stereotipi dentro e fuori il mercato del lavoro. Con la conseguenza che un provvedimento che mira a conciliare il tempo del lavoro con quello della vita appare quanto mai ricalcato proprio su asimmetrie consolidate e non può che riprodurle. Ne consegue che, se il part time ha rappresentato un efficace grimaldello nell'aumento del tasso di occupazione femminile, non per questo ha contribuito ad abbattere il *gender pay gap*.

Imparare a riconoscere l'azione degli stereotipi sociali diventa, quindi, una competenza essenziale per tutti gli attori coinvolti nella definizione di interventi che mirano a rimuovere gli svantaggi delle donne nel mercato del lavoro, al fine di evitare potenziali effetti "distorsivi" che questi possono determinare, anche a seguito di misure apparentemente "neutre".

Il ruolo del sindacato e della contrattazione collettiva

Sono molti gli attori sociali che possono contribuire ad un maggior equilibrio tra uomini e donne nel mondo del lavoro e fra questi il sindacato, attraverso la contrattazione, riveste un ruolo di primo piano.

L'obiettivo egualitario assunto dai sindacati nella contrattazione e la conseguente affermazione degli stessi diritti e tutele per tutti coloro che sono occupati, a prescindere dal genere di appartenenza, ha reso i contratti collettivi di lavoro (di primo e secondo livello) uno strumento importante per ridurre le disparità tra uomini e donne, ivi incluse le disparità di salario.

Non è un caso, infatti, che la prima affermazione normativa del diritto alla parità retributiva delle donne, rispetto agli uomini, a parità di mansione, si rintracci proprio in un accordo sindacale, il cosiddetto "Contratto della montagna", firmato nel biellese, fra le parti del settore tessile, quasi alla fine della Seconda guerra mondiale, nel '45, ancora sotto l'occupazione nazista.¹¹⁸

Il ruolo della contrattazione collettiva nella riduzione delle disparità salariali tra uomini e donne è confermato anche dalla Commissione Europea¹¹⁹ che ha stimato come un aumento dell'1% di "copertura" della contrattazione collettiva riduce il divario retributivo di genere dello 0,16%, mentre altri hanno mostrato come il divario retributivo tra uomini e donne sia generalmente più basso nei paesi con un'elevata copertura di

¹¹⁷ Per quanto, a differenza di altri Paesi europei, soprattutto del Nord Europa, dove la tradizione culturale e religiosa è maggiormente incentrata sull'individuo, in Italia resiste una logica familista, ancora fondata su una marcata asimmetria dei carichi domestici, al punto che nella maggior parte dei casi il problema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro sembra esaurirsi in un problema di gestione della famiglia e dei figli da parte di donne impegnate anche in attività retribuite.

¹¹⁸ L'accordo prevedeva, già allora, che le donne (che rappresentavano il 70% della forza lavoro) fossero retribuite, a parità di mansione, allo stesso modo dei colleghi maschi. In questo contratto venne, di fatto, sancito, per la prima volta in Europa, il principio della parità di salario tra uomo e donna.

¹¹⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Industrial Relations in Europe 2009*, Bruxelles, Commissione Europea, 2009.

contrattazione collettiva e nelle aziende che sono legate ad un accordo collettivo.¹²⁰ E anche la Coalizione internazionale per la parità di retribuzione (EPIC)¹²¹ individua la scarsa sindacalizzazione tra le cause del divario retributivo di genere, affermando che i livelli di retribuzione tendono ad essere più bassi per le donne, rispetto agli uomini, nelle imprese in cui la sindacalizzazione o la contrattazione collettiva è bassa o assente.¹²²

A conclusioni analoghe giunge anche un'indagine¹²³ della Confederazione Europea dei Sindacati (CES): sebbene la situazione della contrattazione collettiva sia piuttosto complessa e variegata a livello europeo,¹²⁴ emerge con evidenza come la contrattazione nazionale di categoria abbia svolto un ruolo chiave nell'elaborazione di una strategia per la parità, per l'economia in generale e per la determinazione dei salari nei diversi settori, con particolare beneficio delle retribuzioni delle lavoratrici e della parità tra i sessi.¹²⁵

I contratti collettivi svolgono, dunque, un incontrovertibile ruolo positivo nel colmare le disparità di trattamento economico tra uomini e donne. E questo vale sia per la contrattazione di primo livello (nazionale, interconfederale o di categoria) sia per la contrattazione di secondo livello (aziendale), specialmente se sostenuta da un quadro normativo che ne promuove e supporta l'azione in tal senso.¹²⁶

Anche se la stessa indagine CES mette in guardia dall'eccesso di frammentazione, e conseguente scarsa efficacia nel perseguimento degli obiettivi di parità di genere, derivante da una spinta eccessiva alla

¹²⁰ ILO, *Equal Pay: An Introductory Guide*. Ginevra, ILO, 2011. <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--publ/documents/publication/wcms_216695.pdf>; ILO, *Equality at work: The continuing challenge*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report I(B), International Labour Conference, 100th Session, Ginevra, ILO, 2011; EUROFOUND, *Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions*, Report by Anna Maria Ponzellini, Christine Aumayr and Felix Wolf., Dublino, Eurofound, 2010 <<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1018.htm>>; HAYTER S. e WEINBERG B., *Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality*, in S. HAYTER (ed.) *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice*, ILO, Ginevra, 2011.

¹²¹ Si tratta di una Coalizione guidata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) con l'organismo delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne (ONU Donne) e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), che si impegna con i governi, i datori di lavoro, i lavoratori e i sindacati, il settore privato, la società civile e il mondo accademico ad adottare misure concrete per accelerare l'eliminazione del divario retributivo di genere e il raggiungimento della parità di retribuzione.

¹²² EPIC (Equal Pay International Coalition), *Equal pay for work of equal value*, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_717597.pdf>

¹²³ ETUC, *Negoziare la parità. Come la contrattazione collettiva contribuisce ad eliminare il divario salariale tra uomini e donne che svolgono uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore*, ETUC, Bruxelles, 2014.

¹²⁴ Nell'Unione europea, circa due terzi dei lavoratori (62%) sono coperti da contratti collettivi. La copertura supera il 90% in Francia, Belgio, Austria, Portogallo, Finlandia e Slovenia, mentre raggiunge al massimo il 30% in Bulgaria, Regno Unito, Polonia e Lituania. L'Italia si attesta intorno all'80%. I paesi con una copertura della contrattazione collettiva dell'80% o più sono caratterizzati da un'alta densità sindacale e/o dall'esistenza un quadro giuridico articolato che disciplina la contrattazione collettiva. L'85% dei sindacati negozia a livello aziendale, il 72% a livello settoriale e il 32% a livello nazionale (spesso coesistono più livelli di contrattazione). Nei paesi nordici, ad esempio, i contratti collettivi hanno una copertura estesa, rispetto al Regno Unito, e ad alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, dove la copertura della contrattazione collettiva è bassa ed è predominante il livello aziendale. Solo in un numero ristretto di paesi come, ad esempio Belgio, Italia ed alcuni paesi nordici, esistono accordi a livello nazionale, che fissano gli orientamenti per i negoziati di altri livelli di contrattazione.

¹²⁵ La stessa ricerca attribuisce, ad esempio, un ruolo rilevante agli accordi collettivi nel progressivo abbassamento del divario salariale di genere registrato in Norvegia a partire dal 2008. Tale diminuzione è stata ottenuta principalmente attraverso aumenti salariali in settori a prevalenza femminile, con una conseguente riduzione dell'1% del divario retributivo di genere tra il 2010 e il 2011. Peraltro con un miglioramento generale delle retribuzioni di tutti i lavoratori: nel 2003, un lavoratore su 4 (ovvero il 24%) era scarsamente retribuito mentre, nel 2012, il rapporto è calato ad uno su cinque (19%). Così come in Finlandia, il Programma nazionale sulla parità salariale ha determinato una riduzione dell'1% del divario retributivo tra i sessi, raggiunta a seguito di accordi collettivi che hanno applicato il principio di uguaglianza di trattamento economico tra uomini e donne. E ancora, un risultato simile è stato riportato dalla Commissione per le pari opportunità tra uomini e donne della Confederazione cecoslovacca CMKOS: il sindacato ha analizzato l'impatto che i contratti collettivi hanno avuto sullo sviluppo dei salari medi di uomini e donne ed ha riscontrato che, nel 2012, i salari medi e il livello mediano degli stipendi nelle imprese coperte da un accordo collettivo erano significativamente più favorevoli rispetto ai salari delle aziende in cui non era stato concluso un accordo collettivo.

¹²⁶ I sindacati che hanno partecipato all'indagine della CES, mostrano di considerare ancora fondamentale l'esistenza di una legislazione solida, che obblighi le aziende a negoziare sulla parità, ad esempio, per ridurre il divario retributivo di genere, attuare la trasparenza salariale ed effettuare audit/relazioni salariali.

decentralizzazione contrattuale, a discapito della contrattazione di primo livello, registrata in alcuni paesi. Dallo studio emerge, infatti, che i paesi che hanno promosso la contrattazione centralizzata (di categoria e interconfederale) e che dispongono di un livello molto alto di copertura della contrattazione collettiva tendono a raggiungere migliori risultati nell'integrazione delle questioni relative alla parità di genere nell'agenda negoziale anche a livello aziendale.

Le condizioni ideali, per il maggior impatto (positivo) sulla parità di genere, risultano essere, quindi, la coesistenza e sinergia tra contrattazione di primo e secondo livello.¹²⁷

Ma i condizionamenti socio-culturali (di cui si è discusso in precedenza) rischiano di influenzare, sia pur indirettamente, non solo (come abbiamo visto) la normativa, ma anche la stessa contrattazione collettiva. In assenza di uno sforzo, determinato e consapevole, anche da parte sindacale, di esplicitare gli stereotipi latenti e renderli più chiari da percepire, per abbattere tutte quelle discriminazioni che non appaiono, ma sono quotidianamente praticate, la contrattazione collettiva, di qualsiasi livello, rischia, nel migliore dei casi, di ripeterne quei meccanismi che le determinano.

Prendiamo, ad esempio, il contratto di lavoro part-time. Si è già accennato alle perplessità che accompagnano questa forma contrattuale. Uno studio di caso presentato da Donata Favaro¹²⁸ ci fornisce evidenze che consentono di sostanziare meglio queste perplessità. Lo studio ha analizzato il differenziale retributivo di genere in due realtà aziendali importanti del territorio italiano,¹²⁹ entrambe particolarmente attente al rispetto dell'equilibrio vita-lavoro e alle pratiche anti-discriminatorie. Nonostante le differenze settoriali e di composizione dell'occupazione, entrambe le aziende fanno registrare un andamento molto simile del differenziale retributivo di genere,¹³⁰ che si mostra molto elevato in corrispondenza dei redditi più alti. Il differenziale, però, nel caso dei soli lavoratori full-time si impenna nell'ultimo decile, mentre è più elevato, per tutti i decili, se si calcola anche sui part-time, a conferma che il tempo di lavoro è uno dei fattori rilevanti del *gap* retributivo totale, che contribuisce a determinare una minore capacità di realizzazione sia economica che sociale delle donne. Evidenza che diviene, se possibile, ancora più netta se si prende in considerazione una misura più "neutra", ovvero il differenziale retributivo orario.¹³¹ In questo caso, l'azienda con una elevata proporzione di donne occupate part-time (caso-studio 1) mostra un aumento considerevole del *gap* in corrispondenza delle retribuzioni superiori alla mediana.¹³²

¹²⁷ Anche queste considerazioni hanno, peraltro, portato la CES a criticare duramente i moniti della Commissione Europea sul decentramento della contrattazione collettiva inclusi nelle raccomandazioni specifiche per paese (nei confronti di otto Stati membri e di quattro Stati membri già soggetti al programma della Troika), in quanto interferiscono con l'autonomia delle parti sociali nella determinazione dei salari e hanno un serio impatto (negativo) sui meccanismi di fissazione dei salari, sulla copertura della contrattazione collettiva ed anche sul divario retributivo di genere. ETUC, *6th Annual ETUC 8th of March Survey 2011*, ETUC, Bruxelles, 2013. ETUC, *Final Statement adopted by the Collective Bargaining Coordination Committee*, in the ETUC Collective Bargaining School, Florence on 10-11 June 2013. ETUC, *The ETUC Coordination of Collective Bargaining and Wages in the EU Economic Governance*, ETUC Executive Committee, Bruxelles, ETUC, 2013.

¹²⁸ FAVARO D., *Il gender pay gap dentro l'impresa*, in GOTTARDI D. e PERUZZI M. (a cura di), *Differenziali retributivi di genere e contrattazione collettiva*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.

¹²⁹ Si tratta di due imprese appartenenti a settori diversi (contratti nazionali del lavoro differenti) e con caratteristiche organizzativo-produttive differenti. La prima (caso-studio 1) è un'azienda del settore dei trasporti che svolge attività nella logistica e ha rilevanza internazionale (ne è stata analizzata una delle unità regionali). La seconda (caso-studio 2) è un'impresa del settore metalmeccanico, attiva a livello locale. Nella prima azienda l'occupazione è composta per il 65% di donne, con una forte incidenza del lavoro part-time (70% tra le lavoratrici). Nell'azienda metalmeccanica, invece, le donne occupate sono il 34% del totale e il part-time è poco diffuso (meno di un terzo delle lavoratrici, quasi assente tra i lavoratori).

¹³⁰ Calcolato come differenziale "grezzo", espresso dalla differenza tra la retribuzione annuale degli uomini e la retribuzione annuale delle donne, in percentuale della retribuzione femminile.

¹³¹ Calcolato come differenza tra le retribuzioni orarie degli uomini e le retribuzioni orarie delle donne pattuite in fase contrattuale. Il differenziale orario è espresso in percentuale delle retribuzioni orarie femminili e può essere misurato in corrispondenza del valore medio o dei valori dei diversi quartili o decili delle distribuzioni.

¹³² Mentre le dinamiche registrate sono molto simili in entrambe le aziende quando si esaminano le sole lavoratrici e i soli lavoratori a tempo pieno: il differenziale cresce fino a raggiungere una percentuale intorno al 20% della retribuzione oraria femminile in corrispondenza del nono decile della distribuzione, per poi salire rapidamente a circa il 50% della retribuzione in corrispondenza dell'ultimo decile.

Ciò testimonia (a riprova delle perplessità già espresse riguardo a questa forma contrattuale), come il lavoro part-time limiti le donne nel raggiungere livelli retributivi medio-alti e comporti una espansione dell'area del "soffitto di cristallo". Ciò testimonia anche quanta attenzione è necessario rivolgere alla scelta degli strumenti di intervento, persino quando sono pensati o si configurano come azioni positive. Il contratto part-time è emblematico da questo punto di vista: spesso proposto e utilizzato (non senza ragione), anche in sede contrattuale (in particolare di secondo livello), come strumento per favorire l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro e come strumento di flessibilità per favorire la conciliazione vita-lavoro, ponendosi come "neutrale" rispetto al modello culturale dominante, non fa altro che riproporre asimmetrie e squilibri di genere derivanti da tale modello, finendo persino per trasformarsi in ulteriore strumento di segregazione occupazionale (segregazione verticale, nel caso descritto) e conseguente segregazione retributiva.

Né su tutto questo riesce ad incidere la contrattazione aziendale. L'analisi delle componenti della retribuzione mostra, infatti, come la quasi totalità del *gap* retributivo tra uomini e donne sia da attribuire alle componenti fisse delle retribuzioni (definite dal contratto nazionale), mentre le componenti variabili della retribuzione spiegano una percentuale molto bassa del differenziale totale, ad eccezione che per le retribuzioni al top della distribuzione, in corrispondenza dell'ultimo decile.¹³³ Se ne conclude, quindi, che le componenti variabili delle retribuzioni non controbilanciano il modello del *glass ceiling* generalmente osservato, ma contribuiscono ad alimentarlo.¹³⁴

Eppure, se, da un lato, la contrattazione nazionale svolge un ruolo fondamentale, irrinunciabile, nell'assicurare l'uniformità di tutele e diritti a tutte le lavoratrici e i lavoratori (in particolare in un Paese come il nostro, caratterizzato da una forte frammentazione del tessuto produttivo in piccole e micro imprese, generalmente non coperte dal secondo livello di contrattazione), dall'altro, è proprio a livello aziendale che la contrattazione può esprimere le maggiori potenzialità nel perseguimento dell'obiettivo del contrasto ai differenziali retributivi di genere e della lotta alla segregazione e alle discriminazioni indirette tra uomini e donne. Proprio laddove questi fenomeni sono più "vicini", visibili e potenzialmente riconoscibili nelle loro determinanti. È proprio in sede aziendale che l'obiettivo egualitario della contrattazione potrebbe assumere effettività, potendo lì valutare le specifiche criticità e le esigenze del personale e sperimentare soluzioni innovative.

Invece l'analisi della realtà rivela una forte carenza di accordi aziendali (privati e pubblici) che affrontino in modo originale il tema delle pari opportunità e che trovino soluzioni innovative al problema della conciliazione. Soprattutto è raro trovare accordi che, incidendo sull'organizzazione del lavoro, si pongano l'obiettivo di prevedere un modello di gestione del tempo davvero diverso da quello dominante.¹³⁵

¹³³ Solo in corrispondenza di tali distribuzioni il differenziale attribuibile alle componenti variabili raggiunge una percentuale significativa, pari a circa il 5%.

¹³⁴ Lo studio non riscontra, infatti, un'incidenza significativa sul differenziale retributivo di genere delle componenti variabili delle retribuzioni. Si osserva, però, un'incidenza crescente lungo la distribuzione della parte del *gap* attribuita alle componenti variabili della retribuzione. In altri termini, si osserva un effetto "soffitto di cristallo" (*glass ceiling*) anche nelle componenti variabili della retribuzione.

¹³⁵ Questo sia perché il tema degli orari di lavoro e quello del controllo dell'organizzazione gerarchica interna difficilmente possono essere discussi ai tavoli di contrattazione per la comprensibile resistenza delle parti datoriali, sia perché manca una "sinergia trasversale tra aziende e organi di rappresentanza" volta a "scardinare i modelli di genere dominanti" (Murgia, Poggio, 2007). Infatti, da un lato le imprese preferiscono utilizzare il sistema delle concessioni informali e la conseguente individualizzazione delle problematiche, dall'altro il sindacato stenta ad intaccare i modelli universalistici di difesa dei diritti di tutti rimanendo ancorato alle forme tradizionali della contrattazione e dimostrando diffidenza "a soluzioni organizzative che appaiono sfiorare pericolosamente in zone di eccessiva personalizzazione" (Piazza, 2007). In pratica manca una cultura di genere che permetta di guardare oltre e di comprendere che tutti possono trarre vantaggio dalla ricerca di innovazioni organizzative che migliorino il benessere lavorativo degli individui (dagli orari, al clima, al sistema di valutazione delle prestazioni, ai criteri di attribuzione dei premi e di progressione di carriera, alla formazione, alla facilitazione della genitorialità).

Anzi, nonostante le organizzazioni sindacali abbiano aumentato gli sforzi per far entrare sempre più le pari opportunità nella contrattazione, anche grazie alle sollecitazioni che dall'interno ricevono dalle loro componenti femminili, le stesse analisi di parte sindacale mostrano una presenza ancora molto bassa del tema negli accordi più recenti.¹³⁶ Solo il 3,4% degli accordi integrativi analizzati dal *Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello* (realizzato dalla CGIL con la Fondazione Giuseppe Di Vittorio),¹³⁷ stipulati tra il 2015 e il 2017,¹³⁸ risulta aver trattato la materia delle pari opportunità e solo lo 0,2% il gap salariale/parità retributiva.¹³⁹ L'intera area negoziale relativa "Diritti e prestazioni sociali", cui la materia delle pari opportunità fa riferimento, è presente in 275 accordi (16,2%).¹⁴⁰

Ma, a ben vedere, proprio questi risultati evidenziano la principale natura del problema, che non sta tanto e solo nell'entità (ovvero scarsità) dell'attenzione, quanto nella natura dell'approccio. Forse il punto sta proprio nel "confinamento" della parità tra uomini e donne in una materia a sé stante della contrattazione, rinchiusa in una nicchia, nella migliore delle ipotesi dedicata ad "azioni positive".¹⁴¹ Mentre invece la contrattazione (di secondo livello, in particolare) potrebbe esprimere al meglio tutto il suo potenziale di azione se integrasse l'obiettivo della parità di genere in tutte le materie trattate,¹⁴² trasversalmente. Quanto fin qui discusso evidenzia, infatti, come la discriminazione (indiretta) si annidi in stereotipi latenti che condizionano la definizione delle condizioni di lavoro, nel loro complesso, generando segregazione occupazionale e retributiva.

A cominciare dalla definizione dei criteri alla base del valore attribuito ai contenuti del lavoro prestato in termini capacità, competenze, attitudini, in sede di definizione della retribuzione o fissati per la distribuzione dei premi di risultato. Le *skills* cosiddette "femminili" (attribuite, per convenzione, alla psicologia e al comportamento delle donne) sono, ad esempio, un requisito indiscusso per il tipo di servizio richiesto nel *call center* oggetto di uno studio di caso affrontato da Nicoletta Masiero.¹⁴³ Ciononostante, come spesso accade, risultano sanzionate, o comunque non pienamente riconosciute, specie a livello di addette di front line o back line (CSA - Customer Service Advisor o Agent). Il lavoro della CSA è definito dalla delegata sindacale intervistata, nella sostanza, come un lavoro di assistenza, assimilabile a quello dell'infermiera e della maestra, ed è affidato alle donne cui si riconoscono insostituibili *soft skill*, considerate determinanti per la qualità del servizio, anche se non valorizzate in termini retributivi e di ruolo. La stessa concentrazione di personale femminile, proprio nel call center (in un settore a prevalenza di occupazione maschile) confermerebbe,

¹³⁶ Va detto, anche, che l'emergere della crisi economica, a partire dal 2008, ha fortemente penalizzato le trattative sindacali sulle pari opportunità, impegnando i sindacati prioritariamente nella difesa dei diritti, dei livelli salariali e dei posti di lavoro.

¹³⁷ BRACHINI N., DE SARIO B. e LEONARDI S. (a cura di), *Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, CGIL-Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Roma, 2019.

¹³⁸ Il rapporto ha affrontato un'analisi di 1700 accordi, tra aziendali e territoriali, presenti nel database dell'Osservatorio CGIL sulla contrattazione di secondo livello.

¹³⁹ A risultati non dissimili giunge anche il 4° Rapporto OCSEL sulla contrattazione decentrata 2016-2017, *Una contrattazione aziendale sempre più plurale e nuova*, CISL, 2018, elaborato su dati di fonte OCSEL (Osservatorio sulla Contrattazione di secondo livello, gestito dalla CISL). Negli accordi che risultano stipulati tra 2016 e il 2017, relativi a 1079 aziende, il tema delle pari opportunità è stato trattato solo nell'1% dei casi.

¹⁴⁰ Oltre alle pari opportunità, rientrano tra i "Diritti e prestazioni sociali" anche le materie "Tutela della maternità e paternità" (6,9%), "Tutela di categorie specifiche" (5,5%), "Molestie e contrasto alle discriminazioni" (1,3%), "malattie e infortuni" (9,9%).

¹⁴¹ Relegata, di fatto, ad una sorta di ruolo residuale (come, peraltro, lo sono l'occupazione femminile e il reddito delle donne nel contesto familiare) o, quantomeno, separato dal resto delle materie, non sorprende, quindi, che possa essere abbandonata in caso di crisi, che possa non essere considerata una priorità.

¹⁴² Vale la pena ricordare che tra le competenze del secondo livello contrattuale rientrano materie quali l'organizzazione del lavoro, l'inquadramento, il trattamento economico (i Premi di risultato, in particolare), l'occupazione e i rapporti di lavoro, l'orario di lavoro, il welfare integrativo.

¹⁴³ L'analisi è stata svolta su un'unità aziendale veneta, appartenente al settore dei trasporti e della logistica, leader del settore in Italia, che ha sottoscritto negli anni importanti accordi che testimoniano il fattivo impegno da parte della direzione aziendale a favorire l'occupazione femminile e una politica aziendale orientata alla conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

secondo la delegata, lo stereotipo professionale che vuole la pazienza e la cortesia, ma soprattutto la voce femminile come *asset* indispensabili per la soddisfazione della clientela. Il che, evidentemente, può essere letto in un'ottica di segregazione orizzontale.¹⁴⁴ Più in generale, anche la letteratura si va arricchendo di esempi e argomentazioni circa l'osservata tendenza del sistema produttivo a remunerare di più e meglio i contenuti del lavoro legati a caratteristiche considerate maschili (l'impiego di forza fisica, ad esempio) rispetto alle "soft skill femminili" (generalmente associabili al lavoro di cura).

Con la progressiva terziarizzazione dell'economia, una fetta importante del sistema produttivo (e, conseguentemente del mercato del lavoro) si concentra sulla produzione di beni intangibili e servizi alla persona. Si tratta in gran parte di lavoro di cura che, considerato di competenza femminile, si mantiene in una zona franca fra gratuità e sfruttamento, o comunque in un'area di inadeguato riconoscimento. Un lavoro che le imprese richiedono e di cui si avvantaggiano, mettendolo a valore, però, più che valorizzarlo. Pur considerato indispensabile, sia riguardo al benessere sociale, sia riguardo al profitto, il lavoro di cura si riduce, infatti, ad uno scambio che finisce per essere impari e che spesso subisce un deprezzamento, oltre che salariale, anche in ordine al ruolo e al prestigio sociale attribuito a chi lo esercita e continua ad essere uno dei volti della segregazione occupazionale. Sempre più segmentato e capillarmente diffuso, il lavoro di cura si realizza col valore aggiunto dell'attenzione (del farsi carico delle aspettative dei "pazienti", delle istanze di "clienti" e "utenti", delle esigenze di "discenti" di ogni ordine e grado), concretizzando, di fatto, saperi distintivi e competenze sofisticate ed è il requisito indispensabile per tutte le attività che pretendono intelligenza relazionale, siano esse svolte da specialisti o da ausiliari.¹⁴⁵ La "cura" è sempre più ricercata da privati cittadini, da aziende e da istituzioni pubbliche, ma il valore aggiunto che ne deriva non lambisce chi lo produce. Nonostante riguardi un ampio spettro di attività e pur essendo fondamentale per la riproduzione sociale, il lavoro di "cura" rimane, a tutt'oggi, il grande escluso dalla dimensione politica e da quella economica.¹⁴⁶

Non meno problematici, dal punto di vista del *gap* retributivo di genere, i criteri per la distribuzione dei premi di risultato basati sulla presenza, ancora ampiamente utilizzati negli accordi in materia.¹⁴⁷ Se, da un lato, legare l'erogazione di premi incentivanti alla quantità di ore lavorate o al numero di presenze, può apparire la scelta di un criterio oggettivo, "neutro", facile da definire e da verificare (anche da parte sindacale), dall'altro, stante il minor numero di ore e le maggiori assenze (per necessità di cura della famiglia) tipiche dell'occupazione femminile, di fatto rende più difficile per le donne ottenere il premio e contribuisce a perpetuare gli stereotipi nel tempo.

¹⁴⁴ MASIERO N., *Figure del divario salariale. Uno studio di caso*, in GOTTARDI D. e PERUZZI M. (a cura di), *Differenziali retributivi di genere e contrattazione collettiva*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.

¹⁴⁵ Si arricchisce sempre più il catalogo delle figure professionali e delle qualifiche che richiedono lavoro "di cura", dal settore sanitario a quelli socio-psicologico, educativo, culturale-ricreativo e commerciale. I luoghi in cui si pratica il lavoro "di cura" vanno dallo studio medico all'*hospice*, dal centro commerciale al *resort*, dal *call center* allo sportello dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico, dall'asilo al PhD, dal servizio di orientamento scolastico al supporto per il reinserimento lavorativo, dalla nursery all'università della terza età.

¹⁴⁶ Su queste considerazioni si vedano, tra gli altri, TRONTO J., *Confini morali*, Diabasis, Reggio Emilia, 2006; FEDERICI S., *La riproduzione della forza lavoro nell'economia globale*, in EAD., *Il punto zero della rivoluzione. Lavoro domestico, riproduzione e lotta femminista*, Ombre Corte, Verona, 2014.

¹⁴⁷ Il citato Rapporto CGIL-FDV sulla contrattazione integrativa osserva, nell'analisi degli accordi aziendali aventi per oggetto il Premio di risultato, come questi siano abbastanza omogenei, per schema contrattuale, criteri e meccanismi di calcolo, il che ne rivela anche uno dei principali limiti, ovvero l'utilizzo di indicatori più "tradizionali" (redditività, produttività, presenza) rispetto a quelli più innovativi in cui viene valorizzata la partecipazione diretta dei lavoratori. In particolare, il parametro legato alla presenza risulta condizionare molto la fruizione del premio perché nella maggioranza dei casi, una volta definito nel suo valore-obiettivo, il premio viene differenziato o sulla base di un tasso medio di assenteismo o, più frequentemente, proprio sulla base delle assenze individuali (il parametro presenza è di solito corretto escludendo infortuni, maternità, Legge 104, permessi e in alcuni casi anche malattie con ricovero e lunghe).

Così come non si può sottovalutare, in un'ottica di genere, l'impatto, sulla segregazione verticale e sul differenziale retributivo tra uomini e donne, dell'inquadramento e delle tipologie di rapporto di lavoro.¹⁴⁸ Nell'azienda di trasporti osservata dalla Favero (il caso-studio 1 descritto in precedenza), ad esempio, l'autrice individua, nel diverso utilizzo dei passaggi di livello contrattuale, l'applicazione, di fatto, da parte dell'azienda, di un modello retributivo differente tra uomini e donne. In questo caso, infatti, risulta essere la "fedeltà" aziendale (anzianità) a premiare le donne, che, rimanendo nei livelli di inquadramento inferiori più a lungo degli uomini, si vedono (negli stessi livelli) garantiti incrementi retributivi superiori (maggiori scatti di anzianità).¹⁴⁹ Agli uomini, però, viene riconosciuta, non solo una maggiore progressione di carriera (con passaggi di livello mediamente più veloci delle loro colleghe donne), ma anche una progressione economica maggiore al crescere del livello di inquadramento. I maggiori rendimenti ottenuti dagli uomini, rispetto alle donne, e conseguentemente i differenziali retributivi, aumentano, quindi, al crescere del livello di inquadramento.¹⁵⁰

Di notevole interesse, poi, per una riflessione sui differenziali retributivi di genere e sulla garanzia della effettiva parità retributiva tra lavoratrici e lavoratori, l'esperienza italiana relativa agli strumenti di Welfare nei luoghi di lavoro, in particolare alla luce delle recenti evoluzioni della normativa a riguardo. Le misure di welfare aziendale, spesso rivolte a strumenti di conciliazione tra vita privata e vita professionale, stanno diventando una delle materie principali della contrattazione collettiva di secondo livello¹⁵¹ grazie all'impulso determinato dalla Legge di Stabilità 2016 (Legge 208/2015) che ha inserito una disposizione legislativa che prevede la possibilità di scelta (per il lavoratore) tra percepire (in denaro) il premio di risultato oppure chiederne la conversione, parziale o totale, in beni e servizi di Welfare, ottenendo prestazioni in natura o sotto forma di rimborso spese, con un beneficio economico derivante nell'esclusione delle somme dalla formazione del reddito da lavoro dipendente. Anche il datore di lavoro ottiene benefici economici, sotto forma di deducibilità dei costi sostenuti e nel mancato versamento di contributi. Da entrambi i lati del

¹⁴⁸ Degli effetti del part-time abbiamo già discusso a lungo, può, comunque, giovare qui aggiungere l'esempio portato dall'esperienza raccolta da Nicoletta Masiero nel *call center* dell'azienda dei servizi di spedizione da lei osservata, dove, malgrado l'attenzione dell'azienda (da tutti riconosciuta) alle esigenze della componente femminile dell'occupazione, in particolare alla conciliazione fra tempi di lavoro e di vita, si registra una difficoltà alla reversibilità del part-time analoga a quella frequentemente osservata (anche in aziende meno "sensibili"). L'azienda ha accompagnato il percorso di vita delle lavoratrici madri facilitandone il ricorso al part-time. Quando, con l'innalzamento dell'età dei figli, le lavoratrici sono tornate a chiedere la conversione dei loro contratti in full-time (o, quantomeno, l'aumento di percentuale delle ore del part-time), si sono trovate di fronte una gerarchia aziendale che rende, dal punto di vista organizzativo, questi cambiamenti piuttosto complicati. Rimanendo, quindi, anche in un contesto così "amico delle donne", di fatto intrappolate nel part-time (segregate) come frequentemente accade negli altri contesti aziendali.

¹⁴⁹ Anche nell'azienda metalmeccanica (caso studio 2) il differenziale assume valori negativi tra il primo e il secondo decile. Analizzandone le cause si nota come il dato sia la conseguenza della segregazione verticale. Ciò che distingue i due gruppi di lavoratori nelle fasce di reddito più basse risulta essere, infatti, l'anzianità aziendale (*tenure*): l'anzianità media delle donne è di circa 11 anni contro una *tenure* media maschile di poco meno di 7 anni. Il che suggerisce che le donne restano in ruoli di livello basso per più tempo degli uomini, sebbene riescano, per questo, ad ottenerne retribuzioni maggiori attraverso il riconoscimento dell'anzianità. Osservazione, peraltro, rafforzata dall'esame della struttura occupazionale dell'azienda: l'occupazione femminile si concentra fortemente nei livelli bassi delle qualifiche operaie e impiegatizie (solo complessivamente un terzo delle impiegate si colloca nei livelli medio-alti del profilo, mentre nessuna donna è inquadrata nel livello medio operario o nel livello intermedio), fino a giungere ad un rapporto di 12 (uomini) a 1 (donna) tra i dirigenti.

¹⁵⁰ Anche nel *call center* esaminato dalla Masiero si rileva una evidente segregazione verticale, sebbene apparentemente non percepita dalle occupate. Le continue opportunità di innovazione delle competenze e di apprendimento di nuovi contenuti professionali, offerti dalla direzione, fanno sì che l'ambiente venga percepito come dinamico e stimolante e l'effettiva scarsità di opportunità di crescita non sembra essere vissuta in termini di segregazione. Ciò non di meno, emerge come la maggior insoddisfazione/frustrazione venga imputata, dalle CSA, al basso livello di inquadramento (risultato affatto sorprendente considerando, peraltro, che si tratta di personale altamente scolarizzato e con un robusto *know how* aziendale).

¹⁵¹ Il welfare aziendale risulta oggetto del 21,6% degli accordi analizzati dal Rapporto Cgil-Fdv sulla contrattazione. È la parte più rilevante delle due che compongono l'area del welfare integrativo (che complessivamente risulta trattato nel 26% degli accordi stipulati tra il 2015-2017 disponibili nell'archivio Cgil). L'altra è il welfare contrattuale, principalmente costituito da previdenza e sanità integrativa, presente nel 12,5% degli accordi esaminati. Le prestazioni più consistenti offerte dal welfare aziendale (negli accordi osservati) sono le Carte acquisto e buoni pasto, Mensa e Istruzione e servizi educativi. Il welfare integrativo, nel suo insieme, è aumentato nel corso degli anni del 4,4%, fino a coinvolgere oltre un quarto degli accordi nel 2017.

rapporto di lavoro il vantaggio realizzato è prevalentemente di natura fiscale. Dal 2016 in avanti l'esenzione viene prevista, sia pure subordinatamente al verificarsi del consenso del lavoratore, proprio nei confronti di benefits sostitutivi di retribuzione variabile (premi di produttività, redditività, risultato).¹⁵² Inoltre, mentre nelle norme precedenti l'esenzione era riconosciuta alle misure di Welfare che il datore di lavoro riconosceva in aggiunta e non in sostituzione di elementi fissi o variabili della retribuzione, dal 2016 la detassazione viene estesa anche nell'ipotesi "sostitutiva" e, in questo caso, passa da determinazione unilaterale del datore di lavoro a previsione della contrattazione collettiva.

Tutto questo è un'ulteriore dimostrazione sia, da un lato, della forza della regolamentazione legislativa nell'incidere sulle situazioni di fatto, soprattutto quando si introducono sgravi fiscali e contributivi che modificano l'assetto delle convenienze delle parti,¹⁵³ sia, però, dei rischi che corre anche il legislatore e il *policy maker* nel ritenere che l'uniformità di trattamento possa di per sé garantire l'uguaglianza in senso sostanziale, sottovalutando l'impatto (diversificato) che le misure, apparentemente neutre, possono avere su soggetti diversi.

Sebbene la nuova normativa sia stata largamente condivisa con le parti sociali e le si possa riconoscere un indubbio risultato positivo sul versante della conciliazione tra vita professionale e vita privata, avendo favorito l'ingresso, a pieno titolo, del tema nei rinnovi contrattuali e reso centrale, nella promozione dello sviluppo del secondo livello contrattuale, l'attenzione ai bisogni delle persone che lavorano, non mancano perplessità e dubbi, sollevati da più parti, sui potenziali effetti distorsivi e indesiderabili, in termini di disuguaglianza, della stessa. Si è espresso il timore che questa possa portare ad un aumento delle disuguaglianze, sia per la disparità di trattamento derivante dai benefici offerti al solo personale occupato in un'impresa, sia per gli istituti coinvolti, utili solo ad una parte dei dipendenti.¹⁵⁴

Parimenti si è affermato¹⁵⁵ che la normativa, pur positiva nella valorizzazione delle esigenze delle persone che lavorano, si presta ad aprire una ferita profonda che rischia di aggravare il *gender pay gap*, senza dimenticare quanto la trasformazione della retribuzione variabile in servizi o comunque in prestazioni in natura incida – e questo non può non destare preoccupazione – sul regime pensionistico, portando ad aggravare, anziché ridurre il *gender pension gap*.

A sollevare particolari dubbi e perplessità è il meccanismo previsto dalla vigente normativa, con cui la logica solidaristica di larga parte del welfare aziendale viene inserita all'interno di quella premiale,¹⁵⁶ con una torsione di cui non sono ancora del tutto chiare le ricadute effettive. Lo scambio di beni e servizi con il premio e la sua finalizzazione alla conciliazione tra vita familiare e vita professionale producono effetti sulla dimensione variabile della retribuzione differenziati tra i lavoratori. Quando si tocca il lavoro di cura, infatti, si entra in un terreno più frequentato dalle lavoratrici rispetto ai lavoratori, nonostante la genericità dei riferimenti. Il timore è che questi divari consistano in discriminazioni indirette di genere, dato che è altamente

¹⁵² Sulla spinta della nuova normativa fiscale l'implementazione del Premio di risultato si lega spesso a quella del welfare integrativo. Di fatto oltre tre quarti degli accordi sul premio analizzati dal Rapporto Cgil-Fdv sulla contrattazione integrativa prevede un riferimento alla detassazione.

¹⁵³ Con la detassazione e, quindi, con la sottrazione delle provvidenze al reddito tassabile, aumenta il potere d'acquisto dei lavoratori e aumenta il volume d'affari del mercato di beni e servizi. Il Welfare aziendale diventa, così, una forma di remunerazione in natura, conveniente in virtù dei vantaggi fiscali ad essa associati (pur con il rischio di drogare il mercato e di impedire efficaci, innovative e coordinate azioni di sistema).

¹⁵⁴ Il timore è che le disuguaglianze possano anche moltiplicarsi tra soggetti (e, persino, tra territori), con profonde differenze tra chi lavora e chi non lavora, tra chi ha un contratto di lavoro subordinato e chi ne ha uno di lavoro autonomo o atipico, tra chi lavora nell'impresa e ha esigenze che collimano con le provvidenze messe in campo e chi lavora nella stessa impresa ma non trova risposte utili.

¹⁵⁵ FERRERA M., *Introduzione*, in MAINO F. e FERRERA M. (a cura di), *Rapporto sul secondo Welfare in Italia*, Secondo rapporto, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 2015.

¹⁵⁶ La principale differenza rispetto alle esperienze pregresse (in larga parte a istituti coincidenti) sembra consistere proprio nella accelerazione del suo collegamento con l'incremento dei risultati in termini di qualità, produttività, redditività, efficienza e innovazione nei luoghi di lavoro.

probabile che l'opzione dello scambio venga esercitata soprattutto da parte delle lavoratrici, data la loro consolidata maggiore propensione ad accedere ai servizi di cura. Anzi, tanto più il welfare aziendale è rivolto a strumenti di conciliazione (effetto positivo), tanto più è probabile che venga "opzionato" dalle lavoratrici più che dai lavoratori, aggravando ulteriormente i differenziali. Se così fosse si finirebbe, quindi, per ampliare (anziché ridurre, come sarebbe necessario) il differenziale retributivo e, in prospettiva, quello pensionistico. L'accesso agli istituti di welfare aziendale può essere, in altri termini, strumento di rimozione di discriminazioni così come fonte di discriminazioni e, dal momento che i piani di welfare aziendale stanno acquisendo una crescente importanza nelle politiche retributive delle organizzazioni produttive, diventa indispensabile analizzarli, adottando soprattutto la prospettiva di genere.

In questa fase, ancora iniziale, di applicazione della normativa in materia, è auspicabile che le parti sociali valutino con attenzione i contenuti e le scelte adottate mediante la contrattazione collettiva e mantengano conoscenza e consapevolezza delle possibili derive. Parimenti auspicabile è che i regolatori tengano conto dell'impatto di genere nella normativa, compresa quella previdenziale, a partire dalle indagini esistenti.

Considerazioni conclusive

Da quanto sin qui argomentato emergono due considerazioni principali. Da un lato, il ruolo cruciale che il sindacato può svolgere nel contrasto alla formazione dei differenziali retributivi di genere attraverso la contrattazione collettiva, fin nei singoli luoghi di lavoro. Dall'altro la necessità, da parte del sindacato stesso, di ritrarre la propria strategia per meglio finalizzarla a tale scopo, innanzitutto attraverso una trasformazione della propria cultura interna.

In particolare in un momento storico come questo, in cui la crisi economica innescata dalla pandemia da Covid-19 rischia di ampliare ulteriormente i divari tra uomini e donne (per di più partendo da un contesto del mercato del lavoro già significativamente deteriorato dalla crisi precedente), riemerge con forza il ruolo della contrattazione sindacale come strumento di ricomposizione del contrasto fra disuguaglianza reale e uguaglianza di diritto. Il ruolo della trattativa come momento di dialogo e ricostruzione di una sensibilità comune.

Per assolvere a questo ruolo è, però, necessario che anche il sindacato adotti un approccio diverso, assumendo un'ottica di genere trasversale a tutte le materie di contrattazione, da perseguire costantemente, in tutte le trattative.

A cominciare dalla composizione per genere delle delegazioni trattanti, oltre che dei propri organismi in generale. Sebbene l'essere donna non è, di per sé, garanzia di non aver introiettato gli stereotipi dominanti, una maggiore consapevolezza della loro esistenza, della loro azione latente, è ancora largamente appannaggio dell'universo femminile.

Ma, soprattutto, affinando la conoscenza dell'azione degli stereotipi latenti e delle discriminazioni indirette in coloro che partecipano ai tavoli di trattativa, tramite la formazione e la sensibilizzazione, e lo sviluppo della capacità di leggere in un'ottica di genere le norme sottoscritte, o da sottoscrivere, e gli effetti da queste prodotti.

La lettura di genere dei contratti collettivi di lavoro, e delle dinamiche che si sviluppano nei luoghi di lavoro, consente di individuare carenze e criticità, sia nelle norme sottoscritte sia nella loro eventuale mancanza, e di portare alla luce effetti indesiderati prodotti, talvolta, dalle stesse regole pensate a favore delle donne, e che poi risultano aver avuto esattamente l'effetto opposto. Potendo, in questo, le trattative stesse, in particolare se frutto di un percorso condiviso, promuovere anche un processo di rinnovamento culturale più ampio, in grado di trasformare i contesti organizzativi in cui si inseriscono e riducendo, così, il rischio di astrattezza delle norme introdotte rispetto a una realtà che esprime ben altro.

Come ogni fase di crisi, anche quella che stiamo vivendo porta con sé grandi rischi ma anche opportunità. Se, da un lato, la crisi economica attuale rischia di penalizzare fortemente le donne, andando a colpire (a

differenza della precedente) di più i settori dove si concentra maggiormente l'occupazione femminile, dall'altro l'emergenza sanitaria e la necessità di "convivere" con il SARS-COV 2 per un periodo di tempo che non si preannuncia troppo breve, spinge per una riorganizzazione degli stili di vita e dei modelli produttivi che può rappresentare, se colta, un'occasione per una trasformazione organizzativa e culturale dell'intera società verso uno sviluppo più sostenibile e un migliore equilibrio tra vita e lavoro, a beneficio di tutti, donne e uomini.

Pensare al di fuori del framework culturale dominante per trovare soluzioni efficaci a sottrarre le donne dalle varie forme di segregazione occupazionale e retributiva in cui sono oggi confinate, potrebbe rivelarsi il "pensiero nuovo" in grado di consentirci di affrontare le trasformazioni che questa fase ci richiede, contrastando, al tempo stesso, le spinte verso l'aumento delle disuguaglianze economiche e sociali che questa crisi preannuncia di portare con sé

Riferimenti bibliografici

BRACHINI N., DE SARIO B. E LEONARDI S. (a cura di), *Primo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, CGIL-Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Roma, 2019.

Cause e conseguenze del Gender Pay Gap. La differenza tra le affermazioni di principio e la realtà delle cose, UIL 8 marzo 2018.

<<https://www.uil.it/documents/Cause%20e%20conseguenze%20del%20Gender%20Pay%20Gap.%20La%20differenza%20tra%20le%20affermazion....pdf>>

CENSIS, *53° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2019*, Franco Angeli, Milano, 2019.

CENTRA M. E CUTILLO A., *Differenziale salariale di genere e lavori tipicamente femminili*, Collana di Studi Isfol, n.2/2009.

CHERUBINI E., *La contrattazione collettiva di genere: fra sessismo e buone pratiche*, Università di Firenze, 2009.

CNEL, *Audizione informale di rappresentanti del CNEL, nell'ambito dell'esame delle abbinare proposte di legge C. 522 Ciprini, C. 615 Gribaudo, C. 1320 Boldrini, C. 1345 Benedetti, C. 1675 Gelmini, C. 1732 Vizzini, C. 1925 CNEL e C. 2338 Carfagna, recanti "Modifiche all'art. 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale"*, XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati, Roma, 27 febbraio 2020.

<https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Presidenza/CNEL_Audizione_gap_genere_27feb2020.pdf?Ver=2020-02-27-162121-250>

COMMISSIONE EUROPEA, *The gender gap situation in EU, 2017*, giugno 2019.

EPIC, *Equal pay for work of equal value*, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_717597.pdf>

ETUC, *6th Annual ETUC 8th of March Survey 2011*, ETUC, Bruxelles, 2013.

ETUC, *Final Statement adopted by the Collective Bargaining Coordination Committee*, in the ETUC Collective Bargaining School, Florence on 10-11 June 2013.

ETUC, *Negoziare la parità. Come la contrattazione collettiva contribuisce ad eliminare il divario salariale tra uomini e donne che svolgono uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore*, ETUC, Bruxelles, 2014.

ETUC, *The ETUC Coordination of Collective Bargaining and Wages in the EU Economic Governance*, ETUC Executive Committee, Bruxelles, ETUC, 2013.

FAVARO D., *Il gender pay gap dentro l'impresa*, in GOTTARDI D. E PERUZZI M. (a cura di), *Differenziali retributivi di genere e contrattazione collettiva*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.

FERRERA M., *Introduzione*, in MAINO F. E FERRERA M. (a cura di), *Rapporto sul secondo Welfare in Italia*, Secondo rapporto, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 2015.

Il divario di genere nel lavoro e gli effetti della crisi da Covid-19, Openpolis, 3 Agosto 2020. <https://www.openpolis.it/il-divario-di-genere-nel-lavoro-e-gli-effetti-della-crisi-da-covid-19/>

GOTTARDI D. E PERUZZI M. (a cura di), *Differenziali retributivi di genere e contrattazione collettiva*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.

ILO, Sintesi del Rapporto, *Un balzo in avanti per la parità di genere. Per un futuro del lavoro migliore per tutti*, Organizzazione Internazionale del Lavoro - Ufficio per l'Italia e San Marino, Roma, 2019.

ISTAT, *Differenziali retributivi in Italia, anno 2017*, dicembre 2019.

ISTAT, *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma, 2020.

MARAZZI CH., *Il posto dei calzini. La svolta linguistica dell'economia e i suoi effetti sulla politica*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999.

- MASIERO N., *Figure del divario salariale. Uno studio di caso*, in GOTTARDI D. E PERUZZI M. (a cura di), *Differenziali retributivi di genere e contrattazione collettiva*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.
- MATTEI A., *Parità retributiva di genere tra istituzioni, giurisprudenza e contrattazione*, in GOTTARDI D. E PERUZZI M. (a cura di), *Differenziali retributivi di genere e contrattazione collettiva*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.
- MELANDRI L., *Rileggere la Costituzione. L'art. 37: Donne e lavoro*, in *La ventisettesima ora* del 9 novembre 2014 – Progetto Snoq Factory.
- MURGIA A. – POGGIO B., *l'integrazione delle politiche di genere nella contrattazione sindacale*, ne "I quaderni di GELSO n° 14" progetto Equal Ge.l.s.o. (Genere Lavoro e Segregazione Occupazionale), Edizioni 31, Editoria per l'Università, Trento, 2007.
- MURGIA A. E POGGIO B., *l'integrazione delle politiche di genere nella contrattazione sindacale*, in "I quaderni di GELSO n° 14" progetto Equal Ge.l.s.o. (Genere Lavoro e Segregazione Occupazionale), Edizioni 31, Editoria per l'Università, Trento, 2007.
- PIAZZA M., *Il circolo virtuoso fra il tema della conciliazione e il tema della rappresentanza*, in "Atti del convegno: Donne nel Sindacato tra vita e impegno – Incontro nazionale tra le donne della Fisac/Cgil", Roma: 29-30-31 gennaio, 2007.
- RUSTICHELLI E. (a cura di), *Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento*, I libri del Fondo Sociale Europeo, ISFOL, Rubettino Ed., Catanzaro, 2007.
- SBARRA L. Et al. (a cura di), *Una contrattazione aziendale sempre più plurale e nuova*, 4° Rapporto OCSEL sulla contrattazione decentrata 2016-2017, CISL, 2018.
- SOLCO S.r.l. (a cura di), *Il gap retributivo e la differenza di genere: analisi comparativa nell'applicazione dei contratti del comparto del commercio e del terziario avanzato*, Supplemento N.5 al N.1/2011 anno II del semestrale "EBINTER NEWS - BILATERALITÀ NEL TERZIARIO", Romana Ed., San Cesario (Roma), 2012.
- VILLA P., *Differenziali retributivi di genere. Come misurare e come leggere il differenziale retributivo tra uomini e donne*, Provincia Autonoma di Bolzano, Bolzano, 2010.
- VILLA P., *The meaning of gender equality in the European Employment Strategy*, in BELLÈ E.-POGGIO B.-SELMI G. (a cura di), *Districare il nodo genere-potere*, Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale CSG – Centro di Studi Interdisciplinari di Genere (Università degli Studi di Trento), Trento, 2015.

6. Gender budgeting e Recovery Fund: due strumenti di gender mainstreaming ai tempi del COVID-19

A seguito della presentazione alle V commissioni di Camera e Senato del Rapporto sul Bilancio di genere Italia del 2019¹⁶¹, è possibile affermare che a tutt'oggi permangono questioni aperte circa il contributo che in Italia il bilancio di genere, seppure inserito nel piano strategico nazionale, possa fornire alla definizione e determinazione degli obiettivi per la parità di genere. Vero è che nel 2019 molte sono le amministrazioni che hanno portato avanti iniziative volte ad adoperare la prospettiva di genere nelle decisioni per una più equa e trasparente distribuzione delle risorse. Tra questi segnali positivi, da evidenziare: le linee guida emanate dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane per il bilancio di genere negli Atenei Italiani e le linee guida per l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne, ragazze e bambine nella cooperazione internazionale 2020-2024 definite dall'Agenzia italiana di cooperazione allo Sviluppo e le associazioni della società civile.

Come negli anni precedenti, anche il bilancio di genere 2019, impiega molteplici indicatori, suddivisi per ambiti di intervento delle politiche pubbliche, che evidenziano peculiarità e comportamenti di donne e uomini relativamente ai fenomeni economico-sociali.

Tabella 1. Indicatori utili alla definizione del Bilancio di genere

Numero di indicatori	2016	2017	2018	2019
Mercato del lavoro	7	10	12	12
Conciliazione tra vita privata e vita professionale	4	9	12	14
Tutela del lavoro, previdenza e assistenza	3	15	13	15
Istruzione e interventi contro gli stereotipi di genere	5	23	24	24
Partecipazione ai processi economici, decisionali, politici e amministrativi	6	14	17	17
Contrasto alla violenza di genere	3	21	25	25
Salute, lo stile di vita e la sicurezza	11	15	20	21
Totale indicatori	39	107	123	128

Ragioneria Generale dello Stato, 2020

- per il mercato del lavoro:
 - il tasso di occupazione femminile in Italia è in aumento, anche se è pari soltanto al 50% rispetto al 64,1% dell'UE: più penalizzate si confermano essere le donne con figli.
 - Le lavoratrici dipendenti hanno una busta paga più leggera rispetto ai colleghi e, nonostante siano sovraistruite, sono demansionate.
- per la conciliazione tra vita privata e vita professionale:
 - I congedi per la cura dei figli di cui beneficiano gli uomini sono in aumento, resta però molto bassa la propensione ad usufruirne, con un conseguente divario di genere ancora molto importante.
 - Sono aumentati sia i bambini presi in carico dagli asili nido e dai servizi integrativi dell'infanzia, che le domande approvate per fruire dei "bonus asilo nido" tra il 2017 e il 2019.
- per la tutela del lavoro, previdenza e assistenza:

¹⁶¹ 20 ottobre 2020

- Le donne, includendo anche i trasferimenti sociali, sono a maggior rischio di povertà, a prescindere dall'età, anche se, in termini di povertà assoluta, il divario di genere risulta meno marcato e i più penalizzati sono i giovani uomini.
- Nel nostro Paese, l'accesso ad una prestazione previdenziale è dell'80% per le donne e del 90% per gli uomini.
- per l'istruzione e gli interventi contro gli stereotipi di genere:
 - Le studentesse sono sempre più brave in lettura, meno in matematica e scienze, anche se il divario con i colleghi è diminuito: sono infatti in aumento il numero di ragazze iscritte ai corsi di laurea nell'area STEM.
 - Resta un fenomeno in prevalenza maschile, l'abbandono anticipato degli studi e della formazione.
 - Si conferma maggiore la percentuale delle donne laureate rispetto agli uomini..
- per la partecipazione ai processi decisionali economici, politici e amministrativi, nel 2019, per la prima volta, nelle istituzioni europee sono state affidate a donne la presidenza della Commissione europea e della Banca centrale europea; in Italia è stata eletta la prima donna presidente della Corte Costituzionale. Inoltre:
 - È in aumento il numero delle donne presenti nei Consigli di Amministrazione delle società per azioni: il 3% di esse riveste la carica di amministratore delegato.
 - È aumentata la rappresentanza di eurodeputate italiane all'interno del Parlamento europeo, passando dal 35% del 2009 al 41% del 2019.
- per il contrasto alla violenza di genere:
 - il fenomeno persiste e continua ad essere per lo più sommerso, coinvolgendo circa un terzo della popolazione femminile italiana. Sono in aumento i casi di violenza sessuale e stalking, mentre restano stabili gli omicidi volontari, per lo più compiuti da persone che appartengono alla sfera sentimentale e familiare, che hanno per vittime le donne.
- per salute, stile di vita e sicurezza:
 - Le donne sono più longeve, ma con una aspettativa di vita in buona salute inferiore a quella degli uomini.

La Relazione sul bilancio di genere del 2019 è arricchita da contributi valutativi sul tema delle diseguaglianze di genere. Più precisamente disponiamo di: un'indagine per la rilevazione delle relazioni tra le variazioni inattese nelle disponibilità di bilancio dei Comuni e i servizi di asilo nido e l'occupazione femminile; una rilevazione della dimensione regionale del ricorso a congedi parentali da parte di madri e di padri; una valutazione degli effetti dei servizi di cura della prima infanzia su divari di genere nello sviluppo cognitivo e non-cognitivo dei bambini.

Le linee guida per il 2019, oggetto della Circolare del 16 aprile 2020, n. 7 della Ragioneria generale dello Stato, tentano di far luce su una questione apparsa sin dalla sperimentazione del bilancio di genere, molto delicata e di difficile applicazione, vale a dire il metodo di riclassificazione delle spese del bilancio dello Stato secondo una prospettiva di genere. Con la circolare del 2020 si è tentato di chiarire soprattutto la definizione di spese sensibili :

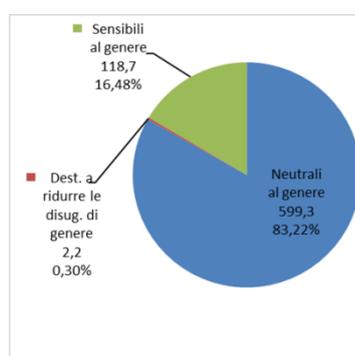
- spese destinate a ridurre le disuguaglianze di genere o a favorire le pari opportunità: sono le spese direttamente riconducibili o mirate a ridurre le diseguaglianze di genere (ad esempio i fondi per l'imprenditorialità femminile, gli incentivi all'occupazione femminile, le misure di conciliazione vita-lavoro)
- spese sensibili, relative alle misure che hanno o potrebbero avere un impatto, anche indiretto, sulle diseguaglianze tra uomini e donne. Per esempio spese riferite alle seguenti tipologie: risorse destinate alla produzione di servizi individuali erogati direttamente dall'amministrazione statale, come

l'istruzione scolastica (comprese le spese per la formazione del personale scolastico) e il mantenimento dei detenuti, situazioni caratterizzate da una diversa propensione ad accedere ai servizi per via del genere; interventi per il sostegno dell'occupazione e del reddito destinate a uomini e donne, poiché il mercato del lavoro è caratterizzato da un divario di genere elevato;

- spese neutrali, relative alle misure non connesse al genere, che non hanno impatti diretti o indiretti di genere (ad esempio: interessi e rimborsi relativi al debito, acquisizioni di attività finanziarie, ammortamenti, fondi da ripartire che non hanno alcuna chiara finalità di genere).

Se andiamo ad escludere le spese per il personale dei programmi del bilancio, solo lo 0,3% degli impegni risulta destinato a ridurre le diseguaglianze di genere, praticamente invariato rispetto all'anno precedente, diminuiscono invece le spese sensibili e aumentano di misura le spese neutrali.

Fig. 1 Composizione (%) nel sistema di classificazione delle spese



Ragioneria Generale dello Stato, 2020

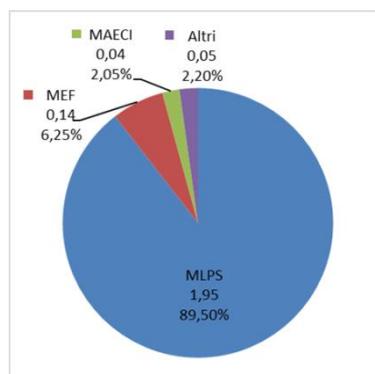
Tabella 2. Spese 2018-2019 secondo la classificazione del GB

Codice	Voci delle classificazione	2018		2019	
		Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
0	Neutrali rispetto al genere	584.855,1	79,99	599.347,3	83,22
1	Destinate a ridurre le diseguaglianze di genere	2.258,7	0,31	2.173,8	0,30
2	Sensibili al genere	144.009,8	19,70	118.713,3	16,48
Totale spese		731.123,6	100,00	720.234,4	100,00

Ragioneria Generale dello Stato, 2020

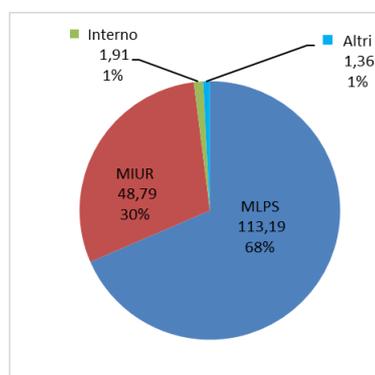
Come per l'anno precedente, la parte più rilevante delle spese dirette a ridurre le disuguaglianze di genere e di quelle sensibili è assegnata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Fig. 3 Spese destinate a ridurre le disuguaglianze di genere (al netto delle spese per il personale dei programmi del bilancio) per Ministero. Impegnato a rendiconto 2019 Miliardi di euro e percentuale



Ragioneria Generale dello Stato, 2020

Fig. 4 Spese sensibili al genere (comprese le spese per il personale dei programmi del bilancio) per Ministero. Impegnato a rendiconto 2019. Miliardi di euro e percentuale



Ragioneria Generale dello Stato, 2020

Rispetto agli anni precedenti, le spese per il personale sono state trattate in modo diverso: partendo dal presupposto che si tratta di spese senza finalizzazione propria, bensì strumentali alla realizzazione dei diversi interventi statali nel bilancio di genere 2019, devono essere approfondite separatamente. Tale riclassificazione non può che essere fatta da ciascuna amministrazione, che è a conoscenza diretta dell'attività svolta e dell'oggetto della spesa. Nonostante le linee guida per il 2019 abbiano tentato di chiarire il metodo di riclassificazione delle spese, continua ad essere complesso distinguere le spese neutrali da quelle sensibili al genere, che seguitano ad avere una interpretazione disomogenea tra le varie amministrazioni, e che quindi andrebbero ulteriormente standardizzate. Il metodo di classificazione delle spese del personale, pro-quota rispetto alle spese dei programmi considerate come neutrali, sensibili e dirette a ridurre le disuguaglianze di genere, rappresenta una pura approssimazione, perché non è possibile contabilizzare con esattezza il costo del lavoro ascrivibile a singoli interventi finanziati dal bilancio statale.

La riclassificazione delle spese bilancio dello Stato non sembra ancora esaustiva: per esempio alcuni fenomeni all'interno degli ambiti di intervento individuati non hanno indicatori di riferimento, per la mancanza di dati aggiornati o di una serie storica articolata per genere; nella maggior parte dei casi nell'ambito degli interventi attuati non viene effettuata alcuna analisi del contesto socio-economico di genere; è ancora scarsissima sia l'attività di monitoraggio per genere degli interventi, che la valutazione ex-post degli effetti; per quanto attiene agli investimenti, soprattutto quelli infrastrutturali, sfuggono ad un'analisi di genere per assenza di competenze tecniche specifiche e di assenza di opportuni e necessari strumenti conoscitivi.

Lo scenario che ha illustrato la sottosegretaria all'Economia, presentando il bilancio di genere 2019, nel complesso, non è molto incoraggiante: il Gender Equality Index italiano è migliorato sì, guadagnando dodici

posizioni negli ultimi 12 anni, ma il nostro Paese resta l'ultimo in termini di divari nel dominio del lavoro. L'attuale scenario pandemico, per assurdo, potrebbe essere quello giusto per ridurre considerevolmente il divario tra donne e uomini in Italia, riprogettando e rafforzando, per esempio, i servizi pubblici di cura (asili nido in primis), particolare incentivo in grado di ridurre il carico di lavoro informale e non retribuito che incombe sulle donne. Il rafforzamento dei servizi pubblici di cura, infatti, può produrre impatti positivi arrecando un po' di sollievo da responsabilità per tradizione sopportate dai contesti familiari, incrementando la domanda nel settore cura, dove sono maggiormente impiegate le donne, riducendo i forti gap di opportunità di assistenza ed educazione caratterizzanti il nostro Paese. Lo strumento per affrontare e attuare questo cambiamento è introdurre la valutazione dell'impatto di genere nel Recovery Fund, per incoraggiare l'identificazione di indicatori disaggregati di genere utili per una valutazione ex ante ed ex post di tutte le politiche pubbliche, che consentirebbe l'assunzione degli obiettivi di uguaglianza in tutti gli interventi settoriali, ivi compresi quelli che non comportano oneri aggiuntivi nel bilancio pubblico.

Il Recovery Fund, o Next generation EU è il dispositivo europeo approvato dal Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020, al fine di rilanciare le economie dei Paesi membri dopo la crisi causata dall'epidemia da Covid-19. I bilanci beneficeranno di un incremento su base temporanea grazie a finanziamenti raccolti sui mercati finanziari per un importo di 750 miliardi di euro (390 di contributi a fondo perduto e 360 di prestiti): la "quota" destinata al nostro Paese è di circa 209 miliardi (81,4 miliardi in sussidi e 127,4 miliardi in prestiti). L'iter per accedere al Recovery Fund, prevede che ciascun governo invii alla Commissione europea i Piani di ripresa e di resilienza (PNRR) entro fine aprile 2021, anticipando l'invio dei programmi preliminari a metà ottobre. Una volta presentato il PNRR alla Commissione europea, le autorità competenti di Bruxelles avranno a disposizione fino a 8 settimane per esaminare e proporre poi al Consiglio Ecofin l'approvazione del Piano. L'Ecofin dovrà approvare quindi il piano a maggioranza qualificata entro 4 settimane. Dalla presentazione formale del piano potrebbero quindi passare mesi per l'approvazione che poi darà la possibilità di accedere subito al 10% del finanziamento globale. Fondamentale è che nella redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, i governi tengano conto delle priorità dell'Unione europea (transizione verde e digitale, inclusione) e delle Raccomandazioni che la Commissione ha indirizzato a ciascun Paese. Se per la transizione verde e digitale dell'economia europea Bruxelles ha indicato la quota da destinare a quel tipo di investimenti, rispettivamente il 37% e il 20%, per l'inclusione sociale non è indicata una quota specifica perché la situazione varia da Paese a Paese. Ma nelle Raccomandazioni del 2019 all'Italia, la Commissione invitava il nostro Paese a *«intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità»*.

Nello scenario che emerge dalla presentazione del bilancio di genere 2019, è indispensabile che i processi di definizione e successiva valutazione dei PNRR comprendano il più possibile valutazioni degli impatti di genere. Una parte dei 209 miliardi del Recovery Fund che arriveranno all'Italia potrà e dovrà essere usata per incentivare il lavoro femminile, per incentivare una sorta di processo di parificazione, inteso più che come un livellamento, come giusta equità nel riconoscimento delle capacità e delle competenze e nell'offerta delle possibilità di entrare nel mercato del lavoro. Il tutto, considerando che:

- 1) l'innalzamento del tasso di occupazione generale è richiesto dalla Ue come vincolo all'utilizzo dei Fondi;
- 2) che condizione di ammissibilità delle proposte nazionali è l'adeguamento al rispetto delle raccomandazioni fornite ai singoli Stati membri (nel 2019 era esplicita la richiesta di innalzamento della occupazione femminile e nel 2020 si conferma in chiave più generalista)

- 3) che la stima dell’impatto positivo dei Fondi sull’occupazione aggiuntiva è un criterio di valutazione “positivo” dei progetti ammissibili a finanziamento

Molto acceso, pertanto, è divantato il dibattito a livello nazionale ed europeo su quante debbano essere le risorse destinate alle “questioni di genere”. Va sottolineata, infatti, l’importanza degli *effetti economici della disparità di genere* nel mercato del lavoro e nel sistema sociale, in quanto la disparità non ha solamente una connotazione valoriale ma rappresenta una inefficiente allocazione di risorse e di capitale umano, rappresentando un fattore distorsivo per la crescita e lo sviluppo del Paese¹⁶². All’interno di questa complessa operazione, legata all’accesso al Recovery Fund, particolare evidenza dovrebbe avere il ruolo del gender assessment¹⁶³, “un’analisi o valutazione ex ante di una legge, una politica o un programma che consenta di identificare, in modo preventivo, la probabilità che una determinata decisione abbia conseguenze negative per lo stato di parità tra le donne e uomini” – e – aggiungiamo per gli indicatori di analisi presi a riferimento, in questo caso crescita e sviluppo del Paese. Il gender assessment rappresenta, pertanto, uno strumento che consente: di prevedere sin dalla fase di programmazione delle policies, potenziali effetti distorsivi rispetto all’obiettivo originario; evidenziare come all’interno di un policy making percepito come “neutro” o in relazione a tematiche presentate come “generaliste”, vi siano in realtà aspetti a forte connotazione di genere, e come tali “questioni di genere” necessitino di approcci specifici o misure tarate direttamente sulle specificità dei casi.

Questo periodo di grave crisi può rappresentare un’occasione concreta e straordinaria per cambiare i paradigmi sociali e culturali ed Investire sulle politiche di genere: non deve essere questa l’ennesima occasione persa.

Bibliografia

- MEF – Ragioneria Generale dello Stato, http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-l/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/bilancio_di_genere/index.html, ottobre 2020
- Carli, A., Recovery Fund, tutto quello che c’è da sapere in 10 domande e risposte, <https://www.ilsole24ore.com/art/tutto-quello-che-c-e-sapere-recovery-fund-10-domande-e-risposte-ADE6jzp>, Il Sole 24 Ore, 17 settembre 2020
- Ceccarelli, C., Il Giusto Mezzo, nuovo movimento femminile, <http://www.donnainaffari.it/2020/10/il-giusto-mezzo-movimento-femminile/>, Donna in Affari.it, 15 ottobre 2020
- Geese, A., Follow-up zu #HalfOfIt – Wie wir Next Generation EU verbessern, <https://alexandrageese.eu/follow-up-zu-halfofit/>, 15 settembre 2020
- Commissione Europea, Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell’Italia, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-italy_it.pdf, Bruxelles 5 giugno 2019

¹⁶² Proprio da un membro del Parlamento europeo, Alexandra Geese, è stata promossa un’iniziativa, #halfofit (diventata per chiedere alla Commissione e al Consiglio Europeo che almeno la metà del Fondo per la ripresa e la ricostruzione sia destinata alle donne. Da questa iniziativa ha preso ispirazione un movimento nel nostro Paese, il #GiustoMezzo, che chiede che la metà dei fondi previsti dal Recovery Fund siano destinati a rendere più giusto e a misura di donne e uomini il nostro Paese, attraverso: la realizzazione e il rafforzamento delle infrastrutture sociali per la cura della prima infanzia (asili nido) e quella familiare in generale (anziani e non autosufficienti); il rilancio dell’occupazione femminile, anche attraverso politiche fiscali che favoriscano l’ingresso delle donne nel mercato del lavoro; il sostegno all’imprenditoria femminile, soprattutto attraverso un accesso al credito garantito; la messa in campo di misure efficaci ed efficienti per la diminuzione del gender pay gap.

¹⁶³ EIGE, cit.