

LAVORO ED EQUITÀ SOCIALE

# LA DIMENSIONE SOCIALE DELLA CRISI COVID IN ITALIA

**Chiara Saraceno**  
Gennaio 2021



La crisi pandemica ha colpito un'Italia che non solo aveva un enorme debito pubblico, ma non aveva ancora recuperato – in termini di PIL e di occupazione, la crisi del 2008.



Le restrizioni per ridurre il contagio hanno colpito soprattutto giovani e donne perché maggiormente concentrati in contratti di lavoro atipico e nei settori maggiormente coinvolti nelle chiusure.



Il governo ha esteso le forme di protezione del reddito al di là degli strumenti, e dei settori, tradizionali, ma sono rimaste e rimangono forti disomogeneità nelle forme di protezione e molti continuano a rimanere esclusi.



# Indice

<b>1</b>	<b>UN'ECONOMIA GIÀ DEBOLE ALLE SOGLIE DELLA PANDEMIA</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>L'IMPATTO DELLA PANDEMIA SUL REDDITO E SUL LAVORO</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>AUMENTO DELLA POVERTÀ</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>AUMENTO DISUGUAGLIANZE</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>DIMENSIONE GENDER</b>	<b>4</b>
<b>6</b>	<b>LA PICCOLA RIPRESA ECONOMICA DELL'ESTATE MESSA IN SCACCO DAL RIACUTIZZARSI DELLA PANDEMIA I AUTUNNO</b>	<b>5</b>
<b>7</b>	<b>GLI STRUMENTI ADOPERATI DAL GOVERNO</b>	<b>5</b>
<b>8</b>	<b>PER CONCLUDERE</b>	<b>7</b>
	Riferimenti.....	8

## 1 UN'ECONOMIA GIÀ DEBOLE ALLE SOGLIE DELLA PANDEMIA

Quando a marzo 2020 l'Italia ha dovuto fare i conti con la pandemia da COVID 19, riducendo fortemente le attività economiche, chiudendo le scuole e mettendo in atto un lockdown durato fino a maggio, non aveva ancora recuperato, sul piano economico e del mercato del lavoro, le perdite provocate dalla crisi finanziaria del 2008 che in Italia aveva avuto le caratteristiche di un *double dip*, stante che la crisi finanziaria globale del 2008 era stata seguita da quella del debito sovrano del 2011–2013. Né il tasso di occupazione, né i livelli di reddito, né il PIL avevano ancora recuperato i livelli pre-2008. La lunga recessione, inoltre, aveva ampliato il divario Centro-Nord/Sud, stante che la maggioranza delle occupazioni perdute era concentrata nel Mezzogiorno e la lenta ripresa stava riguardando pressoché solo il Nord (e in parte il Centro). La povertà, specie quella assoluta, era continuata ad aumentare dal 2009 fino al 2018, mostrando una piccola inversione di tendenza nel 2019. Riguardava e riguarda in prevalenza le famiglie numerose con figli minori, specie se monoreddito. Per questo la povertà minorile in Italia ha un'incidenza più alta di quella degli adulti e degli anziani. La povertà, inoltre, è particolarmente concentrata nel Mezzogiorno e tra gli stranieri. Anche il fenomeno dei lavoratori poveri, vuoi a livello individuale, vuoi a livello familiare, era consistente: il 12% circa degli operai o assimilati nel 2019 viveva in famiglie in povertà assoluta. La causa di questa povertà nonostante un lavoro va rintracciata nella combinazione di salari bassi e/o intermittenti, di forte incidenza delle famiglie monoreddito a causa di un basso tasso di occupazione femminile, specie tra le donne a bassa istruzione, scarsità e frammentazione dei trasferimenti alle famiglie con figli. Infine, l'Italia si è trovata a fronteggiare sia la crisi del 2008 sia quella del 2020 avente un peso molto elevato del debito pubblico, al 135% del PIL, quindi con una flessibilità di manovra ridotta, nonostante il radicale mutamento di atteggiamento della Commissione Europea nel 2020 rispetto al 2008 abbia fortemente allentato i vincoli.

## 2 L'IMPATTO DELLA PANDEMIA SUL REDDITO E SUL LAVORO

La chiusura di molte attività produttive, commerciali, turistiche, insieme alla chiusura delle scuole e di tutti i servizi educativi, iniziata l'11 marzo 2020 e ulteriormente rafforzata il 23 dello stesso mese per durare fino a giugno, ha indebolito ulteriormente un'economia e gruppi sociali già in affanno, allargando le disuguaglianze e creandone di nuove.

A causa della crisi sanitaria, nel secondo trimestre del 2020 si è assistito ad una drammatica diminuzione rispetto allo stesso trimestre del 2019, del PIL (–17,7%), del reddito disponibile, delle ore lavorate (–20%) e dell'occupazione (–1,9%). Dopo la sostanziale stagnazione dei primi due mesi del 2020, il sopraggiungere dell'epidemia ha infatti investito il mercato del lavoro con cali dell'occupazione tra marzo e giugno senza precedenti. Nel secondo trimestre 2020, la variazione del –3,6% rispetto allo stesso trimestre del 2019 è stata il risul-

tato del rallentamento della crescita occupazionale dalla seconda metà del 2019 e – soprattutto – dell'eccezionale calo generato dalle limitazioni imposte dall'emergenza sanitaria (chiusura dei settori produttivi non essenziali e limitazioni negli spostamenti). Il calo maggiore è stato nel Mezzogiorno, dove le ore lavorate sono diminuite del 13,1% rispetto al trimestre precedente e la diminuzione delle unità di lavoro si è attestata a –11,8%. In termini annuali, la situazione appare ancora più drammatica: rispetto al secondo trimestre 2019, il numero di occupati è sceso, infatti, di 841 mila unità (–3,6% in un anno). Il calo occupazionale ha interessato sia gli occupati a tempo pieno sia quelli a tempo parziale, per i quali nel 63,9% dei casi il part time è involontario.

### A) LAVORATORI DIPENDENTI A TEMPO INDETERMINATO

Gli ammortizzatori sociali, in particolare la cassa integrazione e il blocco dei licenziamenti hanno permesso in larga misura di sostenere l'occupazione a tempo indeterminato. Laddove la produzione si è fermata o comunque fortemente ridotta (sono diminuiti gli occupati che hanno lavorato per almeno 36 ore a settimana (–13,8% a seguito delle assenze dal lavoro e di una sua riduzione, il reddito dei lavoratori e delle loro famiglie si è di conseguenza fortemente ridotto. Inoltre vi sono stati molti ritardi nei pagamenti della cassa integrazione e simili da parte dell'INPS. Mentre le grandi imprese talvolta hanno anticipato quanto dovuto, ciò non è per lo più avvenuto nelle piccole e medie imprese. Perciò, anche se formalmente non avevano perso il lavoro, i lavoratori dipendenti nel settore privato non addetti alle attività essenziali e il cui lavoro non poteva essere effettuato a distanza, hanno perso effettivamente una quota di reddito e in molti casi hanno anche avuto problemi di liquidità, non ricevendo neppure quanto sarebbe loro spettato.

### B) LAVORATORI DIPENDENTI A TEMPO DETERMINATO

La sospensione delle attività ha fortemente pregiudicato l'avvio di nuovi rapporti di lavoro, in particolare di quelli a termine e delle loro possibili proroghe o trasformazioni in contratti a tempo indeterminato. In otto casi su dieci la diminuzione dell'occupazione ha riguardato i dipendenti a termine (–677 mila, –21,6%) e si è concentrata tra quelli con durata del lavoro non superiore ai sei mesi (–428 mila). Inoltre, non si sono registrate le nuove assunzioni a tempo determinato che di solito caratterizzano il secondo trimestre dell'anno, periodo molto favorevole per il turismo con l'inizio della stagione estiva. Vi è stata anche una forte riduzione degli occupati in somministrazione, sia su base congiunturale (–15,5%), sia su base annua (–14,7%) (ISTAT 2020).

I settori maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria sono infatti proprio quelli dove il lavoro a termine è più diffuso: commercio (–191 mila occupati, –5,8%) e, soprattutto, alberghi e ristorazione (–246 mila, –16,1%). Un altro settore che ha fortemente risentito degli effetti della pandemia, anche per la rilevante presenza di lavoratori non regolari, è quello dei servizi domestici alle famiglie (–125 mila, –16,7%), interessando principalmente gli stranieri e le donne anche autoctone. Una marcata diminuzione, anche se di entità più

ridotta, si osserva anche tra i servizi alle imprese – in particolare nelle attività di ricerca e selezione del personale e nelle attività di sostegno alle funzioni di ufficio e all'impresa – e tra i servizi alla persona, soprattutto per le attività sportive e di intrattenimento.

Oltre la metà del calo occupazionale ha riguardato impieghi nei servizi e nel commercio (–10,2% in un anno); in forte diminuzione anche le professioni non qualificate (–5,7%) mentre le professioni impiegate, quelle qualificate e, soprattutto, le professioni operaie presentano diminuzioni inferiori alla media. Tra le professioni più colpite spiccano camerieri, baristi, cuochi, commessi ed esercenti delle vendite al minuto, collaboratori domestici e badanti. Sono anche i settori che vedono una forte concentrazione di giovani di entrambi i sessi e di donne di ogni età. Come in altri paesi, mentre la crisi del 2008 aveva colpito in particolare l'occupazione maschile, quella dovuta alla pandemia sembra avere effetti maggiormente negativi sull'occupazione femminile, stante il tipo di settori maggiormente colpiti. A fronte di un calo complessivo dell'occupazione nel secondo trimestre dell'1,9%, tra i giovani 15–34 il calo nello stesso periodo è stato di 3,2%, per le donne del 2,2%. La diminuzione, per altro, è stata massima tra gli stranieri di entrambi i sessi e di ogni età: 5,5%. Tra le poche professioni in crescita si segnalano i tecnici programmatori o elettronici e gli addetti alle consegne.

Sono anche aumentate occasioni di ricatto o sfruttamento: non solo nella logistica e tra i riders, ma anche in alcune imprese, dove, nonostante il proseguimento dell'attività, gli operai sono stati messi in cassa integrazione anche se hanno continuato a lavorare, oppure le donne sono state costrette a chiedere il congedo straordinario genitoriale (con relativo dimezzamento del salario) non per fare fronte ad esigenze proprie di conciliazione, ma per alleggerire i costi per l'azienda del mantenimento dei posti di lavoro.

Va inoltre segnalato che mentre il terzo settore aveva retto comparativamente meglio del settore privato la crisi del 2008, è stato duramente colpito da quella pandemica, dato che moltissime delle sue attività riguardano i servizi educativi e sociali »in presenza«.

A maggio, oltre il 40% delle famiglie intervistate nell'Indagine speciale sulle famiglie della Banca d'Italia si aspettava un forte peggioramento delle proprie condizioni economiche. Questa percentuale, pur continuando a riguardare quasi un quarto (23%) del campione, era diminuita fortemente ad agosto, nella seconda tornata dell'Indagine speciale, quando sembrava che il peggio fosse alle spalle e quasi tutte le attività economiche erano riprese (Banca d'Italia 2020b). Mancano dati, nel momento in cui scriviamo, sulla situazione attuale, ma è altamente probabile che ci sia stato di nuovo un forte aumento dei pessimisti.

### C) LAVORO AUTONOMO

La situazione è peggiorata anche per gli indipendenti, che in termini percentuali hanno segnato una riduzione ancora più significativa: –1,3% su marzo, –4,1 su base annua. Secondo uno studio della Fondazione dei Consulenti del Lavoro pre-

sentato il 20 Ottobre al Festival del Lavoro, questa perdita ha riguardato per metà giovani dai 30 ai 39 anni. Un dato critico, perché riguarda proprio la fascia d'età in cui avviene il consolidamento e, in alcuni casi, l'avvio dell'attività in proprio. Anche tra le donne c'è stata una forte contrazione, stimata su base annua del 5,1% a fronte del 3,6% degli uomini. La stessa indagine segnala che oltre l'80% degli autonomi ha perso fatturato nel primo semestre 2020. E il 35% dei professionisti ha perso oltre il 50% del proprio fatturato.

Dopo una piccola ripresa nel periodo estivo, le nuove restrizioni imposte dalla ripresa autunnale della pandemia peggioreranno ulteriormente la situazione.

### D) DISOCCUPATI

Alla diminuzione degli occupati non ha corrisposto, almeno nel secondo trimestre, un aumento del tasso di disoccupazione; al contrario, sono aumentati gli inattivi nella fascia di età 15–64 e tra questi gli scoraggiati. In circa otto casi su dieci l'intervistato »inattivo«, nella Indagine sulle Forze di lavoro specifica di non aver cercato lavoro per motivi riconducibili all'emergenza sanitaria (»tutto bloccato per covid-19«, »in attesa che finisca l'emergenza sanitaria«, »causa pandemia«, »impossibilità per coronavirus«, ecc.) (ISTAT 2020, p. 7).

Va osservato che sono venuti meno anche lavori nell'economia informale, sia nei servizi domestici e alla persona, sia negli interstizi dell'economia formale (parcheggiatori, parrucchiere a domicilio, imbianchini, »tuttofare«). Per alcuni gruppi sociali e in alcune zone del paese ciò significa la perdita di ogni possibilità di reddito in assenza totale di protezioni.

## 3 AUMENTO DELLA POVERTÀ

In questo momento non esistono dati statistici sull'andamento della povertà di quest'anno (saranno disponibili solo a luglio dell'anno prossimo), ma vi sono stime affidabili, sostenute anche da indizi qualitativi significativi. In particolare, a maggio il Rapporto annuale della Banca d'Italia (2020a), stimava che il 20% di popolazione economicamente più debole avesse subito una perdita doppia rispetto al 20% più forte. Rilevava, inoltre, che in quel quintile più fragile era concentrata la quota maggiore (circa il 90%) »di occupati in mansioni meno facilmente svolgibili a distanza« – quelli cioè non riconvertibili al lavoro a distanza (si veda anche Innocenzi e Modiano 2020).

Stante la perdita improvvisa di reddito patita da molte famiglie che fino a quel momento erano in condizioni economiche certamente modeste, ma non di povertà vera e propria, durante il lockdown è aumentata la richiesta di sostegno per acquistare cibo sia presso i servizi comunali, sia nelle varie associazioni che di solito organizzano mense per i poveri. Proprio l'aumento delle persone e delle famiglie che non ce la facevano neppure a mettere cibo in tavola ha indotto il governo, come dettaglierò più avanti, dapprima a stanziare fondi da distribuire ai comuni per fronteggiare la situazione, poi a istituire una sorta di Reddito di ultima istanza temporaneo. Secondo un rapporto di Action Aid (2020) pubblicato

a fine ottobre, c'è stato un raddoppio dei poveri assoluti, una stima che coincide con quella del Banco Alimentare già a maggio. Secondo queste stime, due milioni di famiglie sono entrate o entreranno in povertà assoluta entro la fine dell'anno, aggiungendosi al milione e 700 mila che già vi si trovavano. La Caritas, confrontando le richieste di aiuto pervenute nel periodo maggio-settembre 2020 con quelle nello stesso periodo del 2019, ha rilevato che «i nuovi accessi», ovvero chi chiede aiuto per la prima volta, sono aumentati del 14% diventando il 45% di tutti gli accessi. È aumentato in particolare il peso delle famiglie con minori, delle donne, dei giovani, dei nuclei di italiani, che ora risultano in maggioranza (52% rispetto al 47,9% dello scorso anno) e delle persone in età lavorativa. Una stima di Save the Children segnala un possibile aumento della povertà assoluta minorile dal 12% al 15%. Una survey effettuata durante il lockdown su un campione di famiglie coinvolte in progetti dello stesso Save the Children, quindi in condizione economica modesta, quando non disagiata, ha rilevato che il 77,6% delle famiglie ha visto improvvisamente cambiare la propria disponibilità economica; un 73,8% di rispondenti ha perso il lavoro o ridotto drasticamente il suo impegno retribuito. Solo il 17,6% è andato in cassa integrazione, prevalentemente nel Nord Italia, dove la percentuale sale al 42,9%, contro il 13,1% e il 14,2% rispettivamente al Sud e Isole e Centro Italia.

Il lockdown ha anche fatto aumentare la povertà educativa. La chiusura dei servizi educativi per la prima infanzia e delle scuole, infatti, con il passaggio alla didattica a distanza, ha aggravato la situazione di quei bambini e di quegli adolescenti che erano già in difficoltà: mancanza di strumenti informatici, di accesso ad Internet, di spazi adeguati in casa e di adulti con competenze adeguate hanno reso difficile, quando non impossibile, questo passaggio, aumentando i disagi e i divari. Nel caso dei bambini e ragazzi stranieri queste difficoltà sono state ulteriormente aggravate dalla carenza di competenze linguistiche, loro e/o dei loro genitori, che rendevano arduo anche comprendere le istruzioni e i messaggi degli insegnanti. Secondo i dati del Ministero dell'Istruzione, il 10% degli studenti non è stato raggiunto da nessuna didattica a distanza, per mancanza di connessione internet. A questi va aggiunto un altro 20% che l'ha avuta, o seguita, solo in modo parziale o intermittente, secondo stime di AGCOM (2020). La distribuzione di queste situazioni non è casuale. È particolarmente concentrata nelle aree e tra i gruppi più disagiati, aumentando i rischi di dispersione e abbandono scolastico già molto alti in Italia.

## 4 AUMENTO DISUGUAGLIANZE

Le disuguaglianze, quindi, sono aumentate tra adulti, nel mercato del lavoro, ma anche tra i bambini e ragazzi. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, come osserva la nota ISTAT (2020, p. 17), nel complesso gli effetti della crisi occupazionale dovuta all'emergenza sanitaria, almeno fino al secondo trimestre 2020, si sono in prevalenza ripercossi sulle componenti più vulnerabili del mercato del lavoro (giovani, donne e stranieri), sulle posizioni lavorative meno tutelate e nell'area del Paese che già prima dell'emergenza mostrava le

condizioni occupazionali più difficili, il Mezzogiorno; in altre parole, la pandemia sembra aver avuto l'effetto di acuire i divari preesistenti nella partecipazione al mercato del lavoro». Si aggiunga la nuova, imprevista, disuguaglianza tra chi ha una occupazione che può essere effettuata a distanza, quindi è più protetta sia dalle restrizioni, sia dal contagio, ed invece chi ha una occupazione che può essere svolta solo in presenza, quindi a rischio sia di contagio sia di perdita di lavoro nel caso di riduzione dell'attività. A parte le professioni sanitarie, questo secondo tipo di occupazioni è per lo più di tipo a bassa qualifica e bassa remunerazione. Infine, si sono ampliate le disuguaglianze tra bambini e adolescenti in ambito educativo, quindi nelle possibilità di sviluppo delle proprie capacità.

## 5 DIMENSIONE GENDER

Si è già detto che questa crisi ha avuto ed ha un impatto più negativo per le donne che per gli uomini sul piano occupazionale. Ma ci sono stati e ci sono anche altri effetti negativi. Le madri di figli minori hanno anche subito più dei padri l'impatto della chiusura dei servizi educativi, delle scuole e della compresenza di tutti i componenti della famiglia 24 ore su 24, che ha fatto aumentare il carico di lavoro familiare, spesso in combinazione con il lavoro a distanza. Questo aumento, in base ai dati di ricerca disponibili, non sempre è stato compensato da un parallelo aumento da parte dei padri. Una ricerca effettuata da un gruppo di studiose del Collegio Carlo Alberto di Torino su un campione nazionale, ha infatti rilevato che tra le coppie con figli il 51% dei padri ha in effetti aumentato il proprio lavoro familiare, specie per quanto riguarda la cura e supervisione dei figli. Ma ciò è stato vero per il 61% delle madri e con maggiore intensità. A risultati analoghi è giunta anche una ricerca effettuata dall'Università Bocconi (Pastori et al. 2020). Infine, la persistente chiusura dei servizi educativi e delle scuole, la non adeguata disponibilità di attività estive organizzate per bambini e ragazzi a prezzi contenuti, l'incertezza sui tempi e modi della ripresa scolastica è molto probabile che inciderà negativamente sulla possibilità di molte madri di tornare al lavoro, aumentando ulteriormente la già elevata percentuale di donne, circa il 20%, che ogni anno lascia il lavoro per motivi familiari, rendendo così loro e le loro famiglie vulnerabili alla povertà.

Un possibile aumento delle disuguaglianze di genere viene segnalato anche tra i ragazzi e adolescenti di condizione economica modesta, specie se di origine migratoria e con entrambi, o l'unico genitore con una occupazione che tiene fuori casa. Secondo alcune associazioni che hanno mantenuto i contatti con i bambini e ragazzi a rischio di dispersione scolastica durante il lockdown, in diversi casi le ragazze non hanno potuto seguire la didattica a distanza perché erano impegnate ad accudire i fratelli e sorelle e a gestire l'organizzazione familiare.

## 6 LA PICCOLA RIPRESA ECONOMICA DELL'ESTATE MESSA IN SCACCO DAL RIACUTIZZARSI DELLA PANDEMIA IN AUTUNNO

Nei dati provvisori di luglio 2020, al netto della stagionalità e dopo quattro mesi di flessione, il numero di occupati era tornato a crescere (+85 mila, +0,4%) rispetto a giugno 2020 e il tasso di occupazione era risalito al 57,8% (+0,2% in un mese). Si era anche un poco ridotto il tasso di inattività con un contestuale aumento di quello di disoccupazione: tutti segnali di una positiva reazione del mercato del lavoro alla ripresa dei livelli di attività economica (ISTAT 2020; Banca d'Italia 2020b). La forte ripresa della crisi pandemica in autunno, tuttavia, con le restrizioni imposte di nuovo, dal 26 ottobre, e in modo più drastico dal 6 novembre, ai settori già fortemente colpiti in primavera, è probabile che producano una nuova, e forse ancora più drammatica, inversione di tendenza, soprattutto nel settore del commercio, della ristorazione, dei servizi alla persona, del turismo, delle attività sportive e dello spettacolo, della cultura.

## 7 GLI STRUMENTI ADOPERATI DAL GOVERNO:

### A) I FONDI STANZIATI COMPLESSIVAMENTE NELLE SUCCESSIVE FASI<sup>1</sup>

Il primo intervento («Decreto Cura Italia») segue di quindici giorni, quello che istituisce il lockdown nazionale. Con uno stanziamento di 25 miliardi di euro (1,6% del PIL) ha diversi obiettivi: a) il rafforzamento del sistema sanitario e la protezione civile (3,2 miliardi), b) sostegno alle imprese tramite sospensione temporanea delle imposte e dei pagamenti delle utenze nei comuni più colpiti (6,4 miliardi); sostegno al credito (5,1 miliardi) e misure per la protezione dei posti di lavoro e di sostegno al reddito dei lavoratori messi in cassa integrazione o che avevano perso il lavoro e dei lavoratori autonomi (10,3 miliardi).

Il 6 aprile il «Decreto liquidità» ha stanziato altri 400 miliardi di garanzia pubblica (25% del PIL) che insieme ai fondi già allocati per una serie di misure mirava a liberare risorse per un totale complessivo di 750 miliardi (quasi 50% del PIL) di liquidità per imprese e famiglie.

Il 15 maggio con il «Decreto Rilancio» il governo ha stanziato altri 55 miliardi (3,5% del PIL) di misure per ulteriori misure di sostegno al reddito delle famiglie (14,5 miliardi), al sistema sanitario (3,3 miliardi) e altre misure di sostegno alle imprese,

Il 6 agosto il Parlamento approva un ulteriore scostamento di bilancio di 25 miliardi da destinare ancora al sostegno delle

famiglie, ad alcune figure di lavoratori, la sospensione del pagamento dei contributi per i neo-assunti (12 miliardi) e ad altre misure destinate alle imprese.

Il 27 ottobre un nuovo decreto del governo adotta un pacchetto di 5,4 miliardi (0,3% del PIL) al fine di fornire un rapido sollievo alle piccole e medie aziende e lavoratori autonomi colpiti dalle nuove restrizioni dovute alla ripresa della pandemia. Questo fondo viene ulteriormente allargato con 1,5 miliardi, quando a novembre le restrizioni diventano maggiori e alcune regioni entrano in una sorta di lockdown, con un ulteriore scostamento di bilancio di 3,3 miliardi (0,2% del PIL).

Il 20 novembre il Consiglio dei Ministri ha approvato un incremento di 500 milioni di questo fondo, e un ulteriore scostamento di bilancio del valore di 8 miliardi circa per finanziare le ulteriori misure che si rendono necessarie.

### B) MERCATO DEL LAVORO

Dal 22 febbraio, con la prima istituzione delle zone rosse, fino all'11 marzo quando l'intero paese è stato messo in lockdown, il governo centrale ha emesso una serie successiva di ordinanze, in coordinamento più o meno conflittuale con quanto veniva deciso dai presidenti delle regioni, in cui si riducevano gli orari, o si chiudevano del tutto, le attività commerciali «non essenziali», le scuole, le attività culturali e sportive, limitando anche la mobilità. L'11 marzo viene pubblicato il «Decreto #IoRestoaCasa», che ha previsto la sospensione delle comuni attività commerciali al dettaglio, le attività didattiche in presenza, i servizi di ristorazione, e ha vietato gli assembramenti di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico su tutto il territorio nazionale.

Le imprese, le cui attività non sono state sospese, devono rispettare i contenuti del «Protocollo condiviso di Regolamentazione delle Misure per il Contrasto e il Contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro», sottoscritto il 14 marzo 2020, fra il Governo e le parti sociali. Le misure adottate sono state successivamente prorogate dapprima fino al 13 aprile e poi fino al 3 maggio e di nuovo a settembre fino alla fine dell'anno.

Dopo la progressiva riapertura, pur con restrizioni, delle attività commerciali, di ristorazione, turistiche, culturali e sportive, la ripresa della pandemia in autunno ha motivato e sta motivando nuove restrizioni sulla falsariga di quelle della primavera. A partire dal 18 ottobre, successivi DCPM, al fine di contenere la circolazione delle persone e i possibili assembramenti, restringono progressivamente l'uso degli spazi pubblici. La mobilità serale e notturna, la possibilità di fare sport, l'apertura di bar e ristorante, fino a chiudere totalmente, dal 26 ottobre cinema, teatri, sale da concerti, oltre che palestre e piscine e, dal 5 novembre, anche musei, ristoranti, bar e la maggior parte dei negozi e servizi non alimentari e non «essenziali», in modo differenziato a seconda del livello di criticità assegnato alla regione o al singolo comune. Da quella data, infatti, l'Italia, in base ad un set di 21 indicatori, è stata divisa in tre livelli crescenti di criticità, rivisti quindicinalmente.

<sup>1</sup> Cfr. <https://temi.camera.it/leg18/temi/misure-fiscali-e-finanziarie-per-l-emergenza-coronavirus.html>; <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#>; <https://www.upbilancio.it/memoria-del-presidente-dellupb-sul-ddl-n-1994-di-conversione-del-dl-137-2020/>



### C) SOSTEGNO AI REDDITI

#### *Lavoratori dipendenti*

Si riconosce l'indennità di malattia in caso di messa in quarantena o di assenza dal lavoro motivata dall'essere in condizioni di salute particolarmente vulnerabile a un contagio. Viene introdotto un congedo genitoriale straordinario di quindici giorni, pagato al 50%, per i genitori di figli fino a 12 anni o, in alternativa, un bonus baby sitter di 600 euro (aumentati a 1200 per i lavoratori in sanità). Quest'ultimo è accessibile anche ai lavoratori/lavoratrici autonomi. Vengono, inoltre, vietati i licenziamenti e consentita la possibilità di utilizzare fino a nove settimane di Cassa Integrazione straordinaria tra marzo e agosto (con successive proroghe e allungamenti). Quest'ultima, inoltre, viene estesa anche alle aziende che precedentemente non vi avevano accesso (Cassa integrazione in deroga).

#### *Lavoratori autonomi*

Viene introdotto dapprima un bonus di 600 euro mensili per marzo e aprile, poi aumentati a 1000 euro in maggio (ultimo mese di erogazione del sussidio nella prima fase), questa volta subordinatamente alla dimostrazione di aver perso almeno il 33% del fatturato. Le categorie di lavoratori autonomi comprese sono state via via ampliate, per comprendere anche i lavoratori dello spettacolo o del turismo inizialmente esclusi, i lavoratori stagionali in diversi settori). Altre misure sono state introdotte per le collaboratrici familiari (500 euro mensili per aprile e maggio), per i collaboratori sportivi (600 euro mensili per marzo, aprile, maggio e giugno), Per i lavoratori agricoli (600 euro a marzo, 500 ad aprile).

Con la ripresa della pandemia a novembre, oltre al prolungamento della cassa integrazione del divieto di licenziare, vengono rifinanziate le compensazioni per le perdite di fatturato provocate dalle chiusure, in modo differenziato a seconda della collocazione delle regioni nella scala di rischio, quindi delle limitazioni imposte alle attività. Per quanto riguarda la vasta area gialla (livello di rischio più basso), il beneficio è del 100% per i taxi e le auto pubbliche, del 150% per 12 tipi di attività (alberghi, villaggi turistici, etc.), del 200% per 38 tipi di attività (tra le quali bar, ristoranti, pasticcerie, cinema, etc.) e per le sole discoteche del 400%. Nelle zone arancioni (rischio medio-alto) e rosse (rischio alto), dove altre categorie sono soggette alla chiusura, il beneficio è portato al 200 per cento per tutti (salvo le discoteche che rimangono al 400%). Per i negozianti e le attività che fanno parte delle 40 categorie che entrano nelle chiusure totali e pagano l'Imu (imposta sugli immobili) ci sarà la sterilizzazione dell'imposta. È prevista anche l'estensione della cassa integrazione per i dipendenti e il credito d'imposta per gli affitti. Un meccanismo interno al decreto consentirà di estendere i sussidi successivamente, senza altri provvedimenti, nel caso del passaggio di una regione da fascia a fascia.

È stata inoltre decisa una moratoria sul pagamento delle imposte e dei mutui.

### D) REDDITO DI EMERGENZA COME MISURA DI ULTIMA ISTANZA

La grande frammentazione sia delle posizioni contrattuali esistenti in Italia sia delle classificazioni delle attività economiche (i codici ATECO) utilizzate per identificare i destinatari delle diverse misure, oltre ai non sempre netti confini tra economia formale e informale, ha fatto sì che, nonostante i progressivi ampliamenti delle misure di protezione, non solo vi sia stata una grande difformità nel livello di protezione offerto, ma che molti rimanessero e rimangano scoperti ed anche a forte rischio di grave povertà. Per questo, dopo aver stanziato un fondo da distribuire ai comuni per contrastare la povertà alimentare, è stato introdotto un *Reddito di emergenza*, diverso per entità e concezione, dal Reddito di cittadinanza. Questo era stato appena introdotto in Italia come reddito minimo per i poveri, ma, per motivi di disegno, pur giocando un ruolo decisivo nel sostenere un'ampia e crescente fascia di poveri (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2020; Osservatorio Reddito e pensioni di cittadinanza), lascia scoperti ancora molti, a partire dagli stranieri pur regolarmente residenti. Il Reddito di emergenza garantisce una somma variabile tra i 400 e gli 800 euro al mese, a seconda dell'ampiezza della famiglia, a chi è povero, non gode di altre protezioni e non ha diritto di accedere al Reddito di cittadinanza, per un massimo di due mesi (ora prorogati, stante il perdurare della pandemia). Pur intercettando un'ampia fascia di persone e famiglie altrimenti escluse da ogni tipo di sostegno, secondo diversi osservatori continua ad escluderne una fetta più o meno ampia, di nuovo per problemi di disegno, più orientato a contenere la spesa ed eventuali brogli che a garantire un rapido accesso al sostegno (cfr. ad esempio Motta 2020, Barca, Giovannini e Gori 2020).

*Il dialogo sociale*, il ruolo delle parti sociali nella definizione delle misure anti-crisi, la valutazione delle misure del governo da parte di sindacati e associazioni imprenditoriali (soprattutto Confindustria)

Occorre osservare preliminarmente che nella gestione della pandemia da parte del governo centrale ha avuto e sta avendo un ruolo importante il rapporto/competizione con i governi regionali. La non sempre chiara definizione delle competenze tra governo centrale e regionale per quanto riguarda, ad esempio sanità e trasporti, il fatto che i governi regionali siano per la maggior parte espressione di alleanze politiche in Parlamento sono all'opposizione, le scadenze elettorali che, pur inizialmente rimandate, hanno accompagnato le vicende pandemiche influenzando più o meno indirettamente le decisioni, o almeno la loro tempestività, costituiscono un contesto importante per comprendere sia i processi decisionali, sia le difficoltà ad affrontare alcuni nodi cruciali. Allo stesso tempo facilitano fenomeni di deresponsabilizzazione da parte dei vari livelli e attori decisionali.

Per quanto riguarda i sindacati, questi hanno avuto un ruolo cruciale, e in linea di massima collaborativo, nella definizione sia delle misure di sicurezza da assumere per garantire la continuità delle attività o la loro ripresa, sia nella messa a punto delle varie forme di sostegno al reddito e nella protezione dei posti di lavoro, anche se più per i lavoratori dipendenti a



tempo indeterminato che per quelli a tempo determinato, o stagionali, o variamente atipici. Particolarmente ferma è stata la rivendicazione del prolungamento della cassa integrazione e del suo allargamento anche a settori in cui non era prevista, e il divieto dei licenziamenti.

Queste due misure hanno trovato la forte opposizione degli imprenditori (alcuni dei quali hanno utilizzato la cassa integrazione anche senza diminuire le ore di lavoro, solo per diminuire il costo del lavoro, a svantaggio dei lavoratori), specie dopo la fine del lockdown a maggio. Questa opposizione è divenuta meno rigida con la decisione di rendere la cassa integrazione senza costi per le imprese nella seconda fase della pandemia iniziata ad ottobre. Entro la Confindustria esistono tuttavia posizioni diverse. Non è infatti condivisa da tutti la forte posizione critica del nuovo presidente nei confronti della ampia distribuzione di sussidi a lavoratori e famiglie, da lui definita come puramente assistenzialistica e improduttiva.

Va per altro rilevato che, secondo l'Ufficio parlamentare di Bilancio, il costo totale delle misure dirette a sostegno delle imprese come «saldo netto da finanziare», qui con un impatto sul deficit, fino ad agosto è stato di circa 38 miliardi. Secondo alcune stime, in realtà la cifra sarebbe maggiore e alle imprese in senso stretto è andato il 48% dei 112 miliardi di euro messi in campo, pari a 53 miliardi, sotto forma di agevolazioni ed esenzioni fiscali, contributi a fondo perduto e garanzie pubbliche ai finanziamenti bancari.

Per altro, sull'opportunità di mantenere cassa integrazione e blocco dei licenziamenti come forma prevalente di sostegno all'occupazione esistono pareri controversi anche tra gli esperti, ove alcuni sostengono che sarebbe più opportuno utilizzare SURE per robusti ammortizzatori sociali che aiutino nella ricerca del lavoro, invece di produrre una esplosione di disoccupati quando quelle due misure cesseranno.

Accanto a Confindustria, hanno un ruolo anche le diverse associazioni che raggruppano le aziende che lavorano nei settori più colpiti – commercio, turismo, cultura e spettacolo, fiere e simili. Questo ruolo appare particolarmente evidente nella seconda fase della pandemia, quando le chiusure sono più selettive e perciò più aperte a controversie e conflittualità. Tra i motivi di conflitto non vi è solo l'inserimento o meno nelle attività che possono rimanere aperte, ma anche l'inserimento o meno nelle categorie che vengono riconosciute come avente o meno diritto a compensazione in base al codice Ateco. Anche all'interno delle stesse attività coinvolte nella chiusura forzata, infatti, può succedere che le diverse specializzazioni abbiano un codice Ateco diverso e che non tutti – per mancanza di conoscenza sufficientemente dettagliata – vengano presi in considerazione nell'elenco dei destinatari delle compensazioni.

Non va, infine, sottovalutato il ruolo di pressione esercitato dal terzo settore e dell'associazionismo civico, soprattutto per quanto riguarda l'attenzione per la povertà e i fenomeni di impoverimento e gli effetti fortemente disegualizzanti della chiusura delle scuole e la didattica a distanza tra i bambini e ragazzi. Sia lo stanziamento del fondo per contrastare la po-

vertà alimentare, sia l'introduzione del Reddito di emergenza sono la conseguenza del lavoro di pressione di soggetti del terzo settore e dell'associazionismo civico.

## 8 PER CONCLUDERE

Gli interventi messi in campo sono stati indubbiamente eccezionali sia per la portata economica sia per il raggio di azione e gli ambiti e soggetti coinvolti. L'enormità della crisi, mentre ha aggravato le condizioni di chi aveva già una situazione economicamente fragile, ha colpito soggetti e settori che si ritenevano relativamente al sicuro. Ha anche evidenziato la frammentarietà, disomogeneità degli strumenti di protezione sociale, a partire da quelli di protezione del reddito. Da questo punto di vista bene ha fatto il governo, soprattutto all'inizio, ad allargare le maglie della rete di protezione esistente, introducendo anche nuovi «pezzi» per coprire coloro che altrimenti sarebbero rimasti esclusi da ogni protezione. Questo modo di procedere, tuttavia, forse inevitabile nella prima fase, non è riuscito tuttavia a coprire effettivamente tutti, e ha lasciato intatte, cristallizzandole, le difformità nei livelli di protezione sociale, riproducendo quindi le disuguaglianze. A ciò si sono aggiunti gli enormi ritardi con cui gli aiuti sono effettivamente arrivati a molti che li aspettavano, a causa di meccanismi procedurali troppo macchinosi e inefficienze e sovraccarico delle Agenzie preposte ad erogarli. Infine, l'erogazione di aiuti non è accompagnata da una visione di medio-lungo periodo e dalle azioni concrete necessarie per preparare l'uscita dalla crisi: investimento in formazione per preparare alle nuove condizioni del mercato del lavoro contestualmente alla messa a punto di un sistema di centri per l'impiego diffuso e professionalmente preparato; investimenti nei trasporti per evitare di ripetere ciò che è successo a settembre-ottobre con la riapertura delle scuole insieme a tutte le attività produttive, nell'edilizia e infrastrutture educative e scolastiche, nello stesso sistema sanitario non solo a livello ospedaliero, ma anche territoriale. Per limitarmi a un solo, enorme, problema che rischia di diventare esplosivo, la proroga del divieto dei licenziamenti e dell'estensione della cassa integrazione in deroga fino a marzo 2021 non impedirà a molte aziende di fallire, con un aumento di licenziamenti che ingrosseranno le fila dei disoccupati, unendosi a coloro che hanno già perso il lavoro senza essere coperti dalla norma del divieto ai licenziamenti o, (i più giovani) non sono riusciti a trovarne uno in un mercato del lavoro fermo.

## RIFERIMENTI

**AGCOM (2020).** Relazione annuale, 6 luglio.

**Action Aid (2020).** La pandemia che affama l'Italia. [http://actionaid.imgix.net/uploads/2020/10/Report\\_Poverta\\_Alimentare\\_2020.pdf](http://actionaid.imgix.net/uploads/2020/10/Report_Poverta_Alimentare_2020.pdf)

**Banca d'Italia (2020).** Relazione annuale. Roma, maggio.

**Banca d'Italia (2020a).** Eurosystem, Economic Bulletin, No. 4, ottobre.

**Barca F., E. Giovannini, C. Gori (2020).** Reddito di emergenza: bene la proroga, ma mancano gli interventi per migliorare le criticità, *Secondo Welfare*, 30 ottobre. <https://www.secondowelfare.it/povert-e-inclusione/covid-19--necessario-semplificare-laccesso-al-rem.html>

**Del Boca D., N. Oggero, P. Profeta, M. C. Rossi, C. Villosio, (2020).** Prima, durante e dopo il Covid: disuguaglianze in famiglia, *In Genere*, 12 maggio.

Innocenzi F, P. Modiano (2020). Appunti per il dopo – Le tensioni tra emergenza sanitaria e crisi economica, Codice edizioni, 2020.

**ISTAT (2020).** Statistiche Flash, Il Mercato del lavoro. Il trimestre 2020, 11 settembre.

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2020).** Reddito di cittadinanza. Rapporto annuale 2020, (relativo al 2019), Roma, 1 novembre.

**Motta M. (2020).** Reddito di emergenza, che cosa imparare, Wellforum.it. <https://welforum.it/il-punto/decreto-rilancio-e-welfare/il-reddito-di-emergenza-rem-che-cosa-imparare/>

**Osservatorio Reddito e Pensione di cittadinanza.** <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=54288>

**Pastori G., Mangiatori A., Pagani V., Pepe A. (2020).** La didattica a distanza dal punto di vista dei genitori <https://drive.google.com/file/d/1XnLurij5VaxSh9dJKEdSq6j99x5OWGj/view>

**Save the Children (2020).** Non da soli, Secondo Rapporto, Roma, aprile.

## SULL'AUTRICE

**Chiara Saraceno** è Prof. em. di Sociologia della Famiglia all'Università di Torino. Tra il 2006 e il 2011 è stata responsabile della cattedra di ricerca »Sviluppo demografico, cambiamento sociale e capitale sociale« presso il Centro di ricerca di scienze sociali di Berlino. Dal 2011 è Borsista Onorario presso il Collegio Carlo Alberto di Torino e pubblica regolarmente articoli per La Repubblica.

## EDITORE

Fondazione Friedrich Ebert in Italia  
Piazza Capranica 95 | 00186 Roma | Italia

Responsabile:  
Dr. Tobias Mörschel | Direttore | FES Italia  
Tel.: ++39 06 82 09 77 90  
[www.fes-italia.org](http://www.fes-italia.org)

Ordine/contatto:  
[info@fes-italia.org](mailto:info@fes-italia.org)

Facebook:  
[@FESItalia](https://www.facebook.com/FESItalia)

L'uso commerciale dei media pubblicati dalla Fondazione Friedrich Ebert non è concesso senza autorizzazione scritta da parte della Fondazione.

## LA DIMENSIONE SOCIALE DELLA CRISI COVID IN ITALIA



La crisi pandemica ha colpito un'Italia che non solo aveva un enorme debito pubblico, ma non aveva ancora recuperato – in termini di PIL e di occupazione, la crisi del 2008.



Le restrizioni per ridurre il contagio hanno colpito soprattutto giovani e donne perché maggiormente concentrati in contratti di lavoro atipico e nei settori maggiormente coinvolti nelle chiusure.



Il governo ha esteso le forme di protezione del reddito al di là degli strumenti, e dei settori, tradizionali, ma sono rimaste e rimangono forti disomogeneità nelle forme di protezione e molti continuano a rimanere esclusi.