

LE POLICY EUROPEE DI CONTRASTO ALLA CRISI COVID-19 UN'ANALISI DI GENERE

a cura di
Monica Esposito
Alessandro Rizzo

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo Intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) del Fondo sociale europeo delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: *Sebastiano Fadda*

Direttore generale: *Santo Darko Grillo*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. +39 06854471

Web: www.inapp.org

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.



INAPP

**LE POLICY EUROPEE DI CONTRASTO
ALLA CRISI COVID-19**
UN'ANALISI DI GENERE

a cura di
Monica Esposito
Alessandro Rizzo

Il presente rapporto è stato redatto dall'Inapp in qualità di Organismo Intermedio del Programma operativo nazionale Sistemi di politiche attive per l'occupazione (PON SPAO) del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 Azione I/8i/8.5.6/2 Ambito di attività 3, nell'ambito della Struttura "Mercato del lavoro" diretta da Valentina Cardinali.

Il rapporto presenta i risultati di un percorso di analisi condotto da Cristina Di Giambattista, Monica Esposito, Marcella Pulino e Alessandro Rizzo, nell'ambito del gruppo di lavoro "Analisi di genere del mercato del lavoro e delle politiche pubbliche" – Struttura "Mercato del lavoro".

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Inapp.

Il volume è a cura di *Monica Esposito e Alessandro Rizzo*

Autori: *Cristina Di Giambattista* (cap. 3); *Monica Esposito* (Introduzione, cap. 1, cap. 5, cap. 7, Allegato A.1); *Marcella Pulino* (cap. 6, Allegato A.2); *Alessandro Rizzo* (cap. 2, cap. 4, Conclusioni, Allegato A.1)

Coordinamento editoriale: *Valeria Cioccolo*

Grafica e impaginazione: *Valentina Orienti*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Testo chiuso a luglio 2021

Pubblicato a gennaio 2022

Alcuni diritti riservati [2022] [INAPP].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-1795

ISBN 978-88-543-0247-1

Indice

Introduzione	6
1 Elementi di metodo per una prospettiva di genere nell'analisi	10
2 Il mercato del lavoro e la pandemia da Covid-19	16
3 Le misure di politica monetaria e fiscale varate per contrastare gli effetti delle crisi	23
3.1 Le misure di politica monetaria	23
3.2 Le misure di politica fiscale	31
4 Le misure a tutela della salute e dell'occupazione	36
4.1 L'homeworking	37
4.2 L'assenza per malattia, quarantena e isolamento fiduciario	39
4.3 I regimi di riduzione dell'orario di lavoro	40
4.4 Le politiche attive del lavoro	49
5 Le misure a sostegno della fragilità economica e sociale	51
5.1 Forme di sostegno economico	51
5.2 Le deroghe ai pagamenti	53
6 Politiche per la famiglia: necessità di cura e sostegno economico durante l'emergenza sanitaria	57
6.1 I congedi parentali	63
6.2 Altre modalità di sostegno	65
6.3 Gli aiuti economici alle famiglie	68
7 L'analisi di genere delle policy di contrasto agli effetti della pandemia da Covid-19	70
7.1 L'analisi di genere delle policy	72
7.2 L'homeworking	76
7.3 Il sostegno dei redditi e dell'occupazione	78
7.4 Le misure a sostegno delle esigenze di cura e custodia	82
7.5 Le misure a sostegno della fragilità	87
7.6 L'importanza di politiche fiscali in ottica di genere	88
Conclusioni	89
Appendice	94
Bibliografia	113

Introduzione

La crisi economica e sociale provocata dalla pandemia da Covid-19 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 (UN 2020a). 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. Nonostante l'avvio di una massiva campagna vaccinale in tutti i Paesi del mondo, la crisi scaturita dall'emergenza sanitaria continua a determinare ingenti conseguenze a livello economico e sociale. Gli effetti sull'economia mondiale sono emersi in tutta la loro forza ed intensità, dando avvio ad una fase di recessione globale con conseguenze rilevanti sui mercati del lavoro (ILO 2020a). 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.

Ad oggi la pandemia si è sviluppata in diverse ondate: la prima caratterizzata da misure di confinamento e distanziamento sociale molto rigide e diffuse in pressoché tutti i Paesi del mondo, accompagnate dalla chiusura di tutte le attività produttive ad eccezione di quelle ritenute essenziali. Dopo una breve

fase estiva di miglioramento del quadro epidemiologico, nell'autunno del 2020 si è verificata una seconda ondata, ancor più aggressiva dal punto di vista dei contagi e dei decessi con l'attivazione di ulteriori misure restrittive sia dal punto di vista sociale che produttivo. In tale contesto, le procedure di *lockdown* e i significativi blocchi delle attività produttive varate dai governi europei, prontamente predisposte a partire dai mesi di marzo e aprile 2020, hanno prodotto effetti immediati sull'occupazione di milioni di lavoratori e lavoratrici. Al fine di contenere rapidamente gli effetti sull'economia, i governi europei si sono trovati nella condizione di dover agire in modo tempestivo privilegiando l'aspetto della tutela della salute e della protezione del reddito, rispetto all'opportunità di definire programmi ed interventi che tenessero conto della prospettiva di genere nonché dei fattori strutturali che influenzano la partecipazione e le caratteristiche della partecipazione di donne e uomini nel mercato del lavoro. La crisi causata dalla pandemia da Covid-19 sembra infatti determinare effetti sproporzionati su alcuni segmenti della popolazione, tali da innescare un peggioramento delle condizioni di vita ed economiche: le situazioni 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 si trovava in posizioni economiche di relativa stabilità, ponendo nuove sfide ai sistemi di protezione sociale e di welfare. Essa presenta alcune caratteristiche suscettibili di produrre effetti iniqui in particolare sulla componente femminile della popolazione. L'ipotesi che abbia un effetto potenzialmente maggiore sulle donne trae origine da un elemento noto: essa si innesta su un mercato del lavoro nel quale la variabile di genere si pone, storicamente, come fattore di differenziazione in termini di condizioni e opportunità. Il genere rappresenta, infatti, un elemento differenziale in relazione ai sistemi del lavoro, segnando tempi, modi e condizioni di accesso e permanenza nelle condizioni di occupazione, disoccupazione e inattività. Infatti, proprio a causa delle persistenti disuguaglianze di genere in molte dimensioni, il lavoro delle donne è più esposto alle conseguenze negative della crisi. Inoltre, a differenza di quelle avvenute in passato, l'attuale crisi investe settori ad alta presenza femminile, caratteristica che la differenzia da quelle avvenute in passato: la crisi economico finanziaria del 2008, in particolare, fu caratterizzata da una ingente perdita dei posti di lavoro soprattutto nei settori a forte prevalenza maschile, come ad esempio i settori edile e manifatturiero, e

da un conseguente aumento delle ore lavorate dalle donne. Tuttavia, durante la successiva fase di ripresa, l'occupazione maschile fu segnata da un più veloce rilancio rispetto a quella femminile, seguita da politiche di *austerity* di rilevante impatto sulle donne, a causa dei tagli nei settori a maggiore occupazione femminile nonché in quelli relativi ai servizi di cura (Pérvier 2014). Alcuni dei settori occupazionali maggiormente investiti dalle conseguenze delle misure restrittive sono quelli con una più alta presenza di donne (World Bank 2020). Infatti, la segregazione orizzontale di genere amplifica per le donne i rischi per la salute, esse infatti rappresentano la maggioranza nei settori sanitari¹. Essa, inoltre, sollecita con rapidità e profondità inedite le dinamiche di genere tra lavoro e carichi di cura, in tal senso potrà avere conseguenze rilevanti dal punto di vista degli equilibri di genere, non solo in termini di permanenza nel mercato del lavoro ma anche di accesso alle risorse economiche.

L'ipotesi di questo lavoro scaturisce dalla considerazione secondo cui un approccio strategico orientato al *mainstreaming* di genere rappresenta un 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 ed inclusive. Secondo tale orientamento la 'presunta' neutralità delle *policy* agita attraverso l'elaborazione e l'attuazione di programmi, interventi e misure reitera e rafforza *gap* preesistenti producendo un diverso impatto sulle donne e sugli uomini. 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 e talvolta iniqui per uomini e donne. 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. Sarebbe inoltre opportuno integrare la definizione delle *policy* anche con un approccio intersezionale, finalizzato a comprendere l'interconnessione di sistemi di discriminazione multipli e sovrapposti, vale a

¹ 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 (14,5%). 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.

dire non considerare donne e uomini come gruppi omogenei bensì diversificati in relazione a fattori quali classe sociale, nazionalità, razza e genere².

In questa prospettiva, il presente lavoro si pone l'obiettivo di osservare se e con quali modalità le politiche e gli interventi varati a livello europeo per contrastare gli effetti economici e sociali legati alla diffusione del Covid-19 abbiano posto attenzione alla variabile di genere e adottato un approccio fondato sul *gender mainstreaming*.

La restituzione dei risultati dell'analisi di seguito proposta si articola secondo la seguente struttura: il primo capitolo illustra il disegno di ricerca e la metodologia adottata, con una descrizione puntuale degli strumenti di ricerca elaborati al fine di rilevare la presenza o meno di una dimensione di genere nelle politiche; il secondo capitolo analizza i principali elementi che descrivono gli effetti sulla partecipazione di donne e uomini al mercato del lavoro dovuti alla crisi socioeconomica da Covid-19, a livello europeo e nazionale, mentre i successivi capitoli, rispettivamente dal capitolo 3 al 6, sono dedicati a restituire gli esiti della ricostruzione delle *policy* europee riconducendo a tipologie le *policy* recensite relative a politiche fiscali e monetarie, politiche per la tutela dell'occupazione e dei redditi, delle condizioni di fragilità individuale e familiare e, infine, alle politiche di sostegno alle famiglie, proponendo in un'ottica comparativa similitudini e differenze gli interventi programmati. L'ultimo capitolo propone una lettura in chiave di genere delle caratteristiche delle *policy* e cerca di delineare, in tal senso, le principali implicazioni che un approccio *gender blind* alla definizione delle *policy* e degli interventi può produrre su uomini e donne ma soprattutto in termini di efficienza ed efficacia delle politiche stesse.

² Il termine *intersectionality* – intersezionalità – fu coniato, nel 1989, dalla femminista e avvocatessa afroamericana Kimberlé Williams Crenshaw, a seguito della sua ricerca sull'interconnessione tra l'identità di genere e di razza e i suoi effetti sulla vita di molte donne.

1 Elementi di metodo per una prospettiva di genere nell'analisi

Il lavoro di seguito presentato restituisce una mappatura delle politiche programmate dai ventisette Stati membri dell'Unione europea, varate per contrastare gli effetti socio-economici provocati dalla pandemia da Covid-19 sull'occupazione di uomini e donne, cercando di evidenziarne le caratteristiche in chiave di genere.

A partire dall'assunto secondo il quale l'obiettivo di una politica pubblica mira a indurre, attraverso un intervento, un cambiamento destinato a una popolazione determinata, sia introducendo elementi di miglioramento sia evitando peggioramenti, scaturisce la presente ipotesi di ricerca relativa all'integrazione o meno di una prospettiva di genere nell'elaborazione delle politiche anticrisi dovuta alla pandemia da Covid-19. L'assunzione di tale prospettiva presuppone l'adozione del *c.d. approccio duale*, vale a dire, da un lato la predisposizione di azioni mirate alla componente femminile della popolazione in ragione dei divari che la caratterizzano, sia nel mercato del lavoro che nei diversi ambiti della vita sociale, dall'altro l'arduo compito di considerare in maniera sistematica le differenze tra le donne e gli uomini in termini di punti di vista, condizioni, situazioni e necessità in tutte le politiche e le azioni (EIGE 2016). Si tratta, parallelamente, di adottare un approccio strategico alle politiche che si pone l'obiettivo, in ultima analisi, di perseguire la parità di genere.

A partire da quanto esposto sono state declinate le seguenti domande di ricerca:

- quali sono le *policy* che i Paesi europei hanno predisposto per contrastare gli effetti socio-economici provocati dalla pandemia da Covid-19 sull'occupazione di uomini e donne?
- Le *policy* programmate sono effettivamente destinate e capaci di raggiungere l'intera popolazione-obiettivo, composta da uomini e donne?

- In tal senso, gli interventi programmati mostrano un valore positivo o negativo rispetto al perseguimento della parità di genere?

Per rispondere a tali domande, l'analisi – di tipo qualitativo – ha previsto la ricerca, la catalogazione e l'analisi dei documenti normativi e programmatici mediante i quali i 27 Paesi europei hanno varato i propri provvedimenti di contrasto alla crisi legata al Covid-19.

Il lavoro si è svolto seguendo i passaggi sinteticamente descritti di seguito.

In primis è stata realizzata una ricognizione a tappeto, finalizzata ad individuare tutte le norme e i documenti programmatici anticrisi dei 27 Paesi. La ricerca dei documenti che ha preso in considerazione il periodo che va da marzo 2020 a marzo 2021 ed è stata condotta consultando le banche dati normative di ciascun Paese europeo e sui siti dei ministeri di riferimento, avvalendosi anche, a partire dal mese di settembre 2020, delle banche dati di *policy tracking* di organismi internazionali (Organization for Economic Co-operation and Development, International Monetary Fund, World Bank, Fundamental Rights Agency, Eurofound). Le informazioni sono state sistematizzate in un *database* strutturato per Paese e per finalità di intervento perseguita, di seguito definita macrotipologia: interventi di politica fiscale e monetaria; sostegno all'occupazione; misure finalizzate alla cura e custodia dei figli e sostegno della fragilità socio-economica (si veda tabella 1.1).

Tabella 1.1 Macrotipologie e tipologie di intervento

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.
Misure e interventi a favore delle famiglie	Misure di conciliazione lavoro-famiglia a scuole e servizi chiusi. Aiuti economici per le famiglie.

Fonte: elaborazione Inapp

Tali macrotipologie sono state definite in virtù della 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.

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. Le misure fiscali comprendono il differimento del pagamento delle imposte oppure 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. 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.

In generale, 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, rivolti 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 anziane³.

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, sono stati rilevate una serie di misure finalizzate a sostenere le esigenze di conciliazione e di sostegno al reddito familiare.

La successiva fase di lavoro ha previsto l'analisi di contenuto delle norme recensite, finalizzata a ricostruire le tipologie di *policy* varate dai diversi Stati membri europei anche al fine di individuare, laddove presenti, le politiche espressamente mirate alla componente femminile della popolazione, intese come azioni positive.

Tale analisi ha consentito di estrapolare per ciascuna misura censita, laddove presenti o reperibili le informazioni necessarie, gli obiettivi, l'arco temporale di vigenza, i destinatari di riferimento, la copertura finanziaria, eventuali rimodulazioni intercorse nel tempo, informazioni di dettaglio sui meccanismi di funzionamento delle misure (per es. importi erogati, percentuali di compensazione salariale, condizionalità ecc.).

In tal senso, il lavoro predisposto ha permesso, attraverso la costruzione di uno schema sinottico, di evidenziare le tipologie di misure ricorrenti e comuni adottate dai Paesi europei e di enuclearne 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. La terza fase di lavoro, articolata in due passaggi specifici, declina ulteriormente l'analisi, orientandola a verificare se ciascuno Stato membro abbia adottato un approccio fondato sul *gender mainstreaming*. A tal fine è stata costruita una *checklist ad hoc* per verificare la presenza di informazioni relative al processo di definizione delle *policy* e la considerazione, da parte dei *decision makers*,

³ Per approfondimenti si veda Esposito e Rizzo (2019).

degli elementi funzionali all'integrazione di una prospettiva di genere nella programmazione, quali:

- presenza di obiettivi di *gender equality* e superamento dei *gap* di genere;
- presenza di un riferimento a dati disaggregati per sesso;
- presenza di riferimento a partenariato di organismi di parità/esperti sul tema;
- presenza di un esplicito riferimento ad attività di valutazione in chiave di genere;
- presenza di un linguaggio declinato sia al femminile che al maschile⁴.

Tale *checklist* è stata utilizzata nell'analisi delle informazioni estrapolate per ciascuna misura, secondo lo schema sopra indicato, al fine quindi di verificare la presenza (o l'assenza) degli elementi costitutivi di una prospettiva di genere. Infine, per procedere con un ulteriore livello di declinazione della lettura di genere delle misure programmate, si è cercato di individuare gli elementi che potenzialmente potrebbero avere un effetto positivo, o al contrario negativo, in termini di genere: a tal fine, le informazioni raccolte sono state analizzate attraverso il ricorso a una matrice che consente l'incrocio delle caratteristiche degli interventi di ciascun Paese, per ciascuna macro-tipologia di intervento.

Tabella 1.2 – Matrice per la lettura di genere delle *policy* europee

Paese	Sostegno all'occupazione	Gender +/-	Sostegno alla conciliazione-cura	Gender +/-	Sostegno alle fragilità	Gender +/-
-------	--------------------------	------------	----------------------------------	------------	-------------------------	------------

Fonte: elaborazione Inapp

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. Sembra doveroso 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

⁴ I documenti sono stati letti in lingua originale per: Italia, Francia, Spagna, Germania, Portogallo, Austria, Belgio mentre per tutti gli altri Paesi si è avvalsi dell'uso di traduttori o della versione in inglese se presente. Si consideri che la declinazione maschile, femminile e neutro è presente nell'ambito di tutte le lingue indo-europee. Per approfondimenti si veda: Parlamento europeo (2018).

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 entrambi⁵, i possibili risvolti per i due generi e le relative questioni aperte, in tal senso proponendone una prospettiva di genere nella lettura.

⁵ Tuttavia, 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://bit.ly/3JdiLeg>.

2 Il mercato del lavoro e la pandemia da Covid-19

L'emergenza sanitaria legata alla diffusione della malattia Covid-19, con le relative misure per il distanziamento sociale e la sospensione di gran parte delle attività lavorative, hanno avuto conseguenze di inedita ampiezza e profondità sul mercato del lavoro e sulla partecipazione di donne e uomini, storicamente segnata da squilibri di genere che portano le donne a essere complessivamente meno presenti sul mercato del lavoro, per un minor numero di anni e con minore continuità.

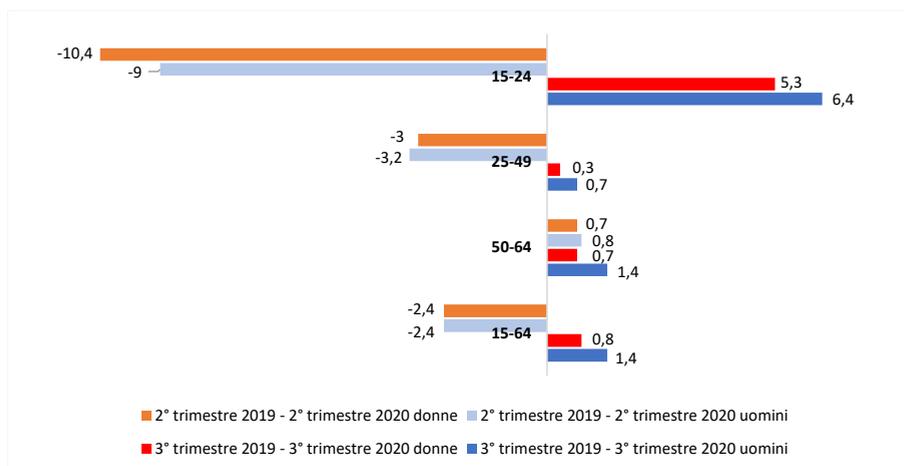
L'analisi comparata dei dati relativi all'anno 2020 con quello precedente mostra elementi di criticità in particolare per le donne e, più specificamente, per alcuni segmenti della popolazione (giovani, popolazione con un basso livello di istruzione, persone immigrate). Nell'analisi che segue si considera l'anno 2019 come termine di riferimento, tenendo conto del fatto che i valori registrati in tale annualità sono sostanzialmente in linea con quelli del quinquennio precedente e indicativi della persistenza degli storici squilibri di genere che riguardano la partecipazione al mercato del lavoro.

Se nei primi mesi della pandemia la flessione degli indicatori relativi all'occupazione ha riguardato in egual misura sia le donne che gli uomini, questi ultimi sono stati poi protagonisti di una più marcata ripresa: a livello europeo, le prime riaperture delle attività avvenute nei mesi estivi (in ragione del calo dei contagi e dei ricoveri ospedalieri) hanno portato 1,4 milioni di uomini di nuovo al lavoro a fronte di 700000 donne. La variabile legata all'età, inoltre, mostra un peso rispetto ai dati sull'occupazione: la disaggregazione del dato sul numero di occupati per classe di età mette in luce una situazione di svantaggio per le donne più giovani, con un'età compresa tra i 15 e i 24 anni: se si considera il dato relativo al secondo trimestre 2019 con quello dello stesso periodo 2020, queste ultime sono protagoniste di una perdita di 10,4 punti

percentuali nel numero di occupate (+ 1,4% rispetto a quanto avviene per gli uomini della stessa classe di età), riprendendo poi 5,3 punti percentuali nel trimestre 2020 successivo (- 1,1% rispetto alla ripresa per gli uomini) (cfr. grafico 2.1). Anche il *gap* di genere nel tasso di disoccupazione ha visto un incremento (+ 0,8%) nel corso del 2020 (EIGE 2021; Istat 2021a, 2020a, 2020b).

In generale, sebbene nel corso degli ultimi anni i *gap* di genere siano stati caratterizzati da più o meno ampie riduzioni nei loro valori, ancora nel 2019 il *gap* di genere nel tasso di occupazione a livello europeo si attestava a 11,7 punti percentuali, con un valore quasi doppio per quanto riguarda il nostro Paese (19,6%) con un leggero incremento (+0,3%) nell'anno 2020 (cfr. grafico 2.2)⁶.

Grafico 2.1 Variazione del numero di occupate e occupati per classe di età – valori percentuali (EU27) – 2019-2020



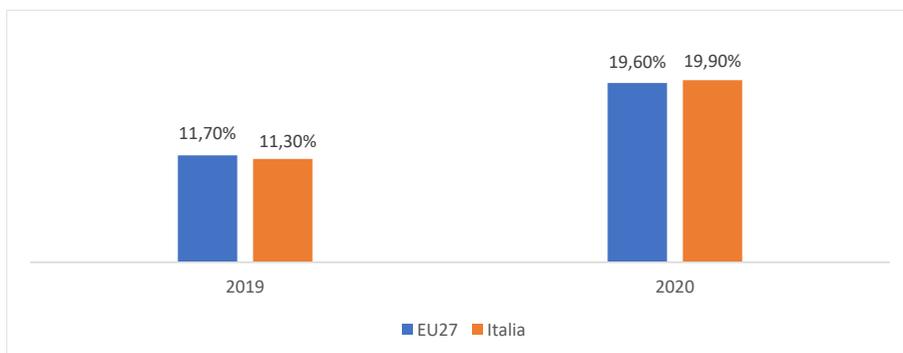
Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat

La partecipazione delle donne al mercato del lavoro è inoltre segnata, in modo incisivo, dai carichi di cura familiare, laddove la gestione e la conciliazione tra gli impegni di lavoro e di cura dei figli (e degli anziani) ricade in modo preponderante sulle donne all'interno dei nuclei familiari, con la conseguenza della scelta di alleggerire il carico orario di lavoro retribuito (per esempio optando per il lavoro a tempo parziale) o, in ultima istanza, di rinunciare al lavoro.

⁶ Elaborazioni Inapp su dati della Labour Force Survey di Eurostat (popolazione in età compresa tra 15 e 64 anni – EU 27).

Il *gap* di genere relativo al lavoro a tempo parziale, calcolato come la differenza tra la quota di donne e quella di uomini *part-timers* sul totale delle occupate e degli occupati, nel 2019 a livello europeo è pari a circa 21 punti percentuali (29% per le donne, 8% per gli uomini – 20,3% nel 2020 – cfr. EIGE 2020) mentre nel nostro Paese tale valore si attesta al 24,8% (24% nel 2020)⁷.

Grafico 2.2 Differenziale di genere nel tasso di occupazione – 20-64 anni – EU 27 Paesi e Italia – 2019-2020

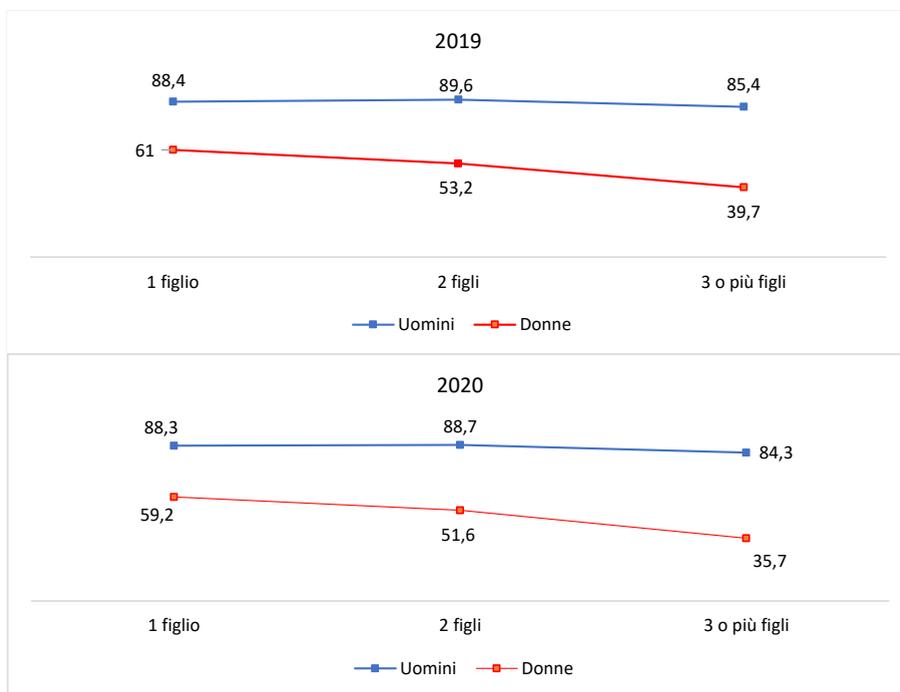


Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat

Ciò determina conseguenze sul piano economico e sui rapporti di dipendenza nell’ambito dei nuclei familiari. Sul medio e lungo termine, si tratterà di prestare attenzione alle dinamiche relative al lavoro *part-time*, se si considera che il ruolo del tempo parziale nella dinamica dell’occupazione ha uno specifico legame con il genere: nei periodi di crisi, da strumento per la conciliazione (scelto volontariamente), il *part-time* per le donne diviene la forma elettiva per sopperire alla diminuzione del reddito del nucleo familiare per la perdita o la riduzione del lavoro del partner (Istat 2020a). Più in generale, il peso della conciliazione vita-lavoro comporta significative conseguenze sull’accesso e sul mantenimento di un’occupazione, come mostrano con spiccata evidenza i dati sul tasso di occupazione considerati congiuntamente con le variabili legate al numero di figli presenti nel nucleo familiare e all’età di questi ultimi: anzitutto, si consideri come in generale il tasso di occupazione di donne con figli nell’UE sia, in media, più di 8 punti percentuali inferiore al tasso di occupazione delle donne senza figli.

⁷ Elaborazioni Inapp su dati della Labour Force Survey di Eurostat 2019-2020 (popolazione in età compresa tra 20 e 64 anni – EU 27).

Figura 2.1 Tasso di occupazione per genere e numero di figli – Italia – classe di età 25-49 anni – età del figlio più giovane minore di 6 anni – 2019-2020



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat

Tabella 2.1 Tasso di occupazione per genere, numero di figli ed età del figlio più giovane – EU 27 – Italia. Anni 2019-2020

EU 27								
Età del figlio più giovane: meno di 6 anni								
Numero di figli	2019			2020			2019-2020	
	Uomini	Donne	Gender Gap	Uomini	Donne	Gender Gap	Uomini	Donne
1	92,2	70,1	22,1	91,5	70,6	20,9	- 0,7	+ 0,5
2	92,8	67,4	25,4	92,5	68,2	24,3	- 0,3	+ 0,8
3 o più	86,3	50,1	36,2	85,5	50,6	34,9	- 0,8	+ 0,5
Età del figlio più giovane: da 6 a 11 anni								
Numero di figli	2019			2020			2019-2020	
	Uomini	Donne	Gender Gap	Uomini	Donne	Gender Gap	Uomini	Donne
1	90,2	77,2	13	90,1	76	14,1	- 0,1	-1,2
2	93	78	15	92,8	77,7	15,1	- 0,2	-0,3
3 o più	88,4	67,1	21,3	87,9	67,1	20,8	- 0,5	0
ITALIA								
Età del figlio più giovane: meno di 6 anni								
Numero di figli	2019			2020			2019-2020	
	Uomini	Donne	Gender Gap	Uomini	Donne	Gender Gap	Uomini	Donne
1	88,4	61	27,4	88,3	59,2	29,1	- 0,1	- 1,8
2	89,6	53,2	36,4	88,7	51,6	37,1	- 0,9	- 1,6
3 o più	85,4	39,7	45,7	84,3	35,7	48,6	- 1,1	- 4,0
Età del figlio più giovane: da 6 a 11 anni								
Numero di figli	2019			2020			2019-2020	
	Uomini	Donne	Gender Gap	Uomini	Donne	Gender Gap	Uomini	Donne
1	86,7	63	23,7	87,8	62,3	25,5	+ 1,1	- 0,7
2	90,2	59,6	30,6	89,4	59,7	29,7	- 0,8	+ 0,1
3 o più	87,8	50,3	37,5	85,6	49,9	35,7	- 2,2	- 0,4

Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat

Nel considerare i livelli dei tassi di occupazione per la classe di età 25-49 anni (periodo durante il quale si concentra generalmente l'esperienza della genitorialità), la disaggregazione dei dati disponibili per numero di figli e per età di questi ultimi consente di mettere in luce importanti squilibri legati al genere, aggravati dalla crisi legata al Covid-19: la media dei valori dei Paesi europei (EU 27) nel 2020 mostra flessioni più o meno ampie rispetto alle annualità appena precedenti al diffondersi della pandemia, in particolare per le donne che hanno almeno un figlio di età inferiore ai 6 anni. Come mostra la tabella 2.1, il Covid-19 ha inciso in modo significativo sullo storico divario tra i tassi di occupazione di donne e uomini in presenza di figli, per le donne tanto più ampio quanto più numerosi e più giovani sono i figli (cfr. anche figura 2.1).

Per quanto riguarda il nostro Paese, in particolare si registra una diminuzione significativa e ampia (-4%) nel tasso di occupazione delle donne che hanno 3 o più figli (età del figlio più giovane minore di 6 anni) dal 2019 al 2020. Sebbene si debba considerare che livelli di istruzione più alti siano correlati a maggiori livelli nel tasso di occupazione per le donne anche in presenza di figli, questo dato complessivo può essere indicativo della criticità relativa alla insufficiente copertura dei servizi per la prima infanzia sul territorio e agli squilibri nella distribuzione dei carichi di cura all'interno dei nuclei familiari, aggravata nell'intreccio con le esigenze di cura legate alle misure di contenimento della diffusione del Covid-19.

Con riferimento al panorama complessivo dell'occupazione, si deve inoltre considerare come l'emergenza Covid-19 abbia colpito in modo non uniforme i diversi settori occupazionali e produttivi, generando un impatto differenziato in relazione al genere: alcuni dei settori maggiormente investiti dalle conseguenze delle misure restrittive (Inapp 2020a, 2020b) sono quelli con una più alta presenza di donne (World Bank 2020). Sebbene i governi abbiano tentato di rivolgere i provvedimenti alla più ampia platea di destinatari, estendendo benefici anche a settori e categorie professionali solitamente esclusi, alcuni settori hanno sofferto maggiormente le conseguenze delle chiusure delle attività e quelle del blocco dei consumi. A livello globale, circa 510 milioni di donne (pari al 40% di tutte le donne occupate) lavorano in settori fortemente colpiti, che vanno dall'ospitalità alla ristorazione, dal commercio al dettaglio al settore immobiliare (ILO 2020a). Per quanto riguarda i Paesi dell'UE, le donne costituiscono, ad esempio, il 53,7% degli occupati nel settore dell'accoglienza e della ristorazione e l'88% del settore relativo al lavoro domestico⁸. Anche in Italia le donne rappresentano l'88,8% degli occupati nel settore relativo alle attività domestiche e ricreativo culturale ed il 65,2% dei servizi di istruzione, sanitari e familiari (Istat 2020a, 2020b).

In Italia, gli andamenti dei livelli occupazionali nei vari settori produttivi e occupazionali, caratterizzati da una certa omogeneità nel periodo precedente alla pandemia (considerando l'arco temporale 2014-2019), hanno risentito in modo differenziato degli effetti della pandemia in relazione alla diversificazione delle chiusure imposte attraverso i diversi atti governativi susseguitisi lungo il corso del 2020, con effetti più marcati per l'occupazione delle donne: le perdite

⁸ Elaborazioni Inapp su dati Labour Force Survey EUROSTAT – EU 27.

più rilevanti nel numero di occupati sono avvenute, nel secondo trimestre 2020, proprio nei settori nei quali la loro presenza è maggioritaria, con una perdita di 16,7 punti percentuali nel settore dei servizi domestici (-6,7% nel terzo trimestre) e di 16,1 punti percentuali nel settore alberghiero e della ristorazione (-10,% nel terzo trimestre), con una perdita ancor più marcata, pari a 28,3 punti percentuali, se si considera il solo segmento delle attività ricettive (-20,7% nel terzo trimestre). Il settore industriale, invece, ha visto mantenersi stabili i livelli occupazionali, anche per effetto dell'uso della Cassa integrazione e del blocco dei licenziamenti (Istat 2020a). Considerando complessivamente l'annualità 2020, le perdite occupazionali sono state pari a 12 punti percentuali nel settore alberghiero e della ristorazione, 9,6 in quello dei servizi alle famiglie, 3 nel settore del commercio e del noleggio e 2,9 in quello delle attività professionali e dei servizi alle imprese: circa il 93% della perdita occupazionale dell'anno riguarda questi settori, che sono caratterizzati da una presenza femminile maggioritaria e da livelli di istruzione meno elevati, fattore quest'ultimo che soggiace a una maggiore debolezza sul mercato del lavoro in particolare nei periodi di crisi economica (Istat 2021a). Tale debolezza può quindi contribuire al rischio di deterioramento dei livelli di reddito, accrescendo così, inoltre, il rischio di scivolare in condizione di povertà. A tal proposito, si osservi come nel 2020, nel nostro Paese, sia la percentuale di persone in povertà assoluta: secondo le stime Istat, le famiglie in condizioni di povertà assoluta sono aumentate rispetto al 2019, con un'incidenza sul totale dei nuclei familiari cresciuta dal 6,4 al 7,7% (si tratta di 5,6 milioni di persone, il 9,4% del totale della popolazione); più nello specifico, la percentuale di famiglie che si trovano in condizione di povertà assoluta è differenziata nel territorio nazionale, con un valore pari al 9,4% nel Mezzogiorno (7,6% nel Nord, 5,4% nel Centro); le famiglie con minori in povertà assoluta (fenomeno che riguarda 1 milione e 337 mila minori) sono in crescita rispetto al 2019, con un'incidenza dell'11,9% (+2,2%). In relazione alla povertà relativa, le famiglie che si trovano in tale condizione sono circa 2,6 milioni, con un'incidenza pari al 10,1%, in diminuzione rispetto all'anno precedente (-1,3%); tale diminuzione riguarda in particolare i nuclei familiari composti da una sola persona (4,5% nel 2020, con una decrescita di 2,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente): più nello specifico, per le persone con 65 o più anni l'incidenza si attesta per il 2020 al 7,7%, con una diminuzione di 3,3 punti percentuali rispetto al 2019 (Istat 2021b).

3 Le misure di politica monetaria e fiscale varate per contrastare gli effetti delle crisi

3.1 Le misure di politica monetaria

L'Unione europea, già dalla prima ondata, si è mossa su più livelli per sostenere gli effetti economici indotti dall'emergenza Covid-19. Alcuni interventi introdotti hanno riguardato 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 (BCE) e dell'allentamento del Patto di Stabilità. 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).

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 hanno incluso un programma aggiuntivo 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).

Tabella 3.1 Misure di politica monetaria in UE in relazione alla pandemia da Covid-19: Misure BCE

	APP	TLTRO	PELTRO	PEPP	CSPP	MRO, LTRO TLTRO	Agevolazione garanzie credito Euro-sistema	Autorizz.operare sotto il pilastro, della riserva di conservazione del capitale e del LCR	Fless.requisiti classific.e accanto- nam. perdite crediti deteriorati coperti da garanzie pubbliche	Riduzione del capitale per il rischio di mercato
Austria	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Belgio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bulgaria										
Cechia										
Cipro	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Croazia										
Danimarca								X		
Estonia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Finlandia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Francia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Germania	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Grecia		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Irlanda	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Italia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Lettonia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Lituania	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Lussemburgo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Malta	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Paesi Bassi	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Polonia										
Portogallo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

segue

tabella 3.1 segue

	APP	TLTRO	PELTRO	PEPP	CSPP	MRO, LTRO TLTRO	Agevolazione garanzie credito Euro-sistema	Autorizz.operare sotto il pilastro, della riserva di conservazione del capitale e del LCR	Fless.requisiti classific.e accantonam. perdite crediti deteriorati coperti da garanzie pubbliche	Riduzione del capitale per il rischio di mercato
Romania										
Slovacchia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Slovenia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Spagna	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Svezia								X		
Ungheria										

Legenda 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; LCR: Liquidity Coverage Ratio

Fonte: elaborazione Inapp – 2020

Tabella 3.2 Misure di politica monetaria in UE in relazione alla pandemia da Covid-19: misure Banche Centrali Nazionali

	Misure Banche Centrali Nazionali							
	Rilascio liquidità aggiuntiva	Divieto vendita allo scoperto	Riduzione riserva di capitale anticiclica	Capitalizzazione utili/ no distribuzione dividendi	Moratoria rimborsi prestiti bancari	Riduzione tassi e commissioni	Semplificazioni procedure	Rinegoziazione prestiti
Austria	X	X						
Belgio		X	X		X			
Bulgaria	X		X	X	X			
Cechia			X			X		
Cipro	X				X	X	X	
Croazia	X			X	X			
Danimarca	X		X	X				
Estonia			X	X				
Finlandia			X					
Francia		X	X					X
Germania	X		X					
Grecia	X				X			
Irlanda			X		X			
Italia	X			X	X			
Lettonia						X		
Lituania			X					X
Lussemburgo				X	X			
Malta	X				X			
Paesi Bassi	X		X		X			
Polonia			X		X	X		
Portogallo			X	X	X			

segue

tabella 3.1 segue

	Misure Banche Centrali Nazionali							
	Rilascio liquidità aggiuntiva	Divieto vendita allo scoperto	Riduzione riserva di capitale anticiclica	Capitalizzazione utili/ no distribuzione dividendi	Moratoria rimborsi prestiti bancari	Riduzione tassi e commissioni	Semplificazioni procedure	Rinegoziazione prestiti
Romania					X	X		
Slovacchia	X							
Slovenia				X	X	X		
Spagna	X	X			X			
Svezia	X		X	X		X		
Ungheria	X				X			

Fonte: elaborazione Inapp– 2020

La BCE ha inoltre annunciato all'inizio di aprile 2020 l'avvio di 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 sono 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*). 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 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 Covid-19; 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 da 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. 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.

Nell'autunno 2020, in ragione del perdurare della pandemia è stato necessario garantire continuità anche in termini di risposte di politica monetaria. In tal senso, la Presidente della BCE ha dichiarato al fine di rassicurare i mercati, che "La BCE è stata presente durante la prima ondata e ci sarà durante la seconda", mantenendo 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 da Covid-19 nel tentativo di contrastare “l’impatto negativo della pandemia sul percorso di inflazione previsto”.

3.2 Le misure di politica fiscale

In ottica di contrasto agli effetti economici del periodo di emergenza, la maggior parte dei Paesi ha introdotto, sin dal mese di marzo 2020, 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.

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.

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 hanno consentito ai contribuenti di riportare le perdite fiscali dell'anno corrente a fronte degli utili conseguiti negli anni fiscali precedenti (Cechia e Polonia). Altri Paesi hanno aumentato il periodo di riporto delle perdite subite nel 2020 (Slovacchia).

Tabella 3.3 Misure fiscali in UE in relazione alla pandemia da 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

Fonte: elaborazione Inapp

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.

Di fronte alla c.d. seconda ondata, per quanto riguarda gli interventi di politica fiscale, ciascun Paese è stato costretto a fornire misure di stimolo su ampia scala per un periodo più lungo rispetto a quanto originariamente previsto. Le risposte di politica fiscale europea alla seconda ondata da parte della UE sono state: 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 (NextGenerationEU)* mette a disposizione nei prossimi anni 672,5 miliardi di euro a livello europeo, di cui quasi 209 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.

4 Le 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 e la tutela del reddito. 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 (CIG), affiancata all'erogazione di sussidi salariali, nonché da erogazione di forme di integrazione al reddito per lavoratori e aziende sotto forma di trasferimenti monetari periodici o una tantum, anche erogati come bonus a favore di specifiche categorie di lavoratori maggiormente esposte al rischio contagio in ragione dell'attività lavorativa da loro svolta. La tabella 4.1 riporta le misure adottate dai 27 stati dell'Unione europea finalizzate a sostenere l'occupazione.

Tabella 4.1 Interventi a sostegno dell'occupazione nei 27 Paesi dell'Unione europea in relazione alla pandemia da 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

Fonte: elaborazione Inapp

4.1 L'homeworking

L'analisi 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, con diversi settori considerati essenziali che hanno dovuto mantenere la continuità operativa, anche incrementando le

ore di lavoro in presenza. Il personale del settore sanitario a livello globale (WHO 2019), 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 stato solo fortemente incoraggiato, anche attraverso estese campagne informative e di sensibilizzazione sulle modalità di protezione dai rischi per la salute da Covid-19. 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 lavorative⁹. In particolare, per la pubblica amministrazione, il lavoro agile è stato definito quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa dall'inizio della pandemia¹⁰.

La possibilità di lavorare da casa è stata una inedita esperienza per milioni di lavoratrici e lavoratori: a fine 2020 in virtù del permanere delle misure di contenimento legate al Covid-19 (Eurofound 2020b) circa il 40% delle persone svolgeva la propria prestazione principalmente da casa e a tempo pieno mentre 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 modalità¹¹.

Rispetto alla necessità originaria di contenere il rischio di contagio (che ha caratterizzato i primi mesi della pandemia), l'*homeworking* è stato oggetto di interventi che lo hanno reso obbligatorio o un diritto specifico in modo

⁹ 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 Covid-19* D.P.C.M. 26 aprile 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* – 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*.

¹⁰ 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 marzo 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.

¹¹ Cfr. Dati della rilevazione Eurostat 2018 *European Labour Force Survey*.

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 Italia, ad esempio, successivamente alla prima ondata, l'*homeworking*, ancora nella forma del lavoro agile emergenziale, è stato reso modalità lavorativa 'ordinaria', 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 gravità¹². Infine, sempre prendendo ad esempio l'Italia, è stato 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 presenza¹³ e per la Pubblica amministrazione, come detto, il lavoro agile viene per la prima volta definito una delle modalità ordinarie di svolgimento della prestazione lavorativa.

4.2 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, manifesta o presunta, tutti gli Stati europei hanno fatto ricorso a schemi di protezione sociale. Nonostante la diversità degli istituti di previdenza sociale, le misure di sostegno hanno previsto tutte le 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 è maggiorata per i dipendenti del settore privato e i

¹² Cfr. D.L. n. 104/2020 (cosiddetto Decreto Agosto), convertito in legge n. 126/2020.

¹³ Cfr. D.L. n. 104/2020 come modificato dal D.L. n. 137/2020 (cosiddetto Decreto Ristori).

lavoratori autonomi, ai quali è 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. 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* (Eurofound 2020a). 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.

4.3 I regimi di riduzione dell'orario di lavoro

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 di 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.

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 convergono nella finalità di dare protezione economica e sociale alle imprese e ai lavoratori in esse occupati.

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. Il 19 maggio 2020, 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 da Covid-19¹⁴, 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 hanno attuato e ampliato regimi preesistenti, altri Paesi invece ne introducono di nuovi (cfr. tabella 4.2). L'arco temporale degli interventi è stato soggetto a numerose proroghe in tutti i Paesi, legate al perdurare dell'emergenza sanitaria: inizialmente previsti per un periodo variabile da 6 a 12 mesi, essi sono stati generalmente prolungati fino a tutto il 2021. Il modello di riferimento è rappresentato dal piano tedesco *Kurzarbeit*¹⁵, 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 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.

¹⁴ 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 da Covid-19. Il regolamento fissa le condizioni e le procedure per consentire all'Unione di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri che subiscano o rischiano seriamente di subire gravi perturbazioni economiche dovute all'epidemia da Covid-19.

¹⁵ <https://bit.ly/3GWf6vy>.

Tabella 4.2 Schemi di lavoro ad orario ridotto nei Paesi UE in relazione alla pandemia da Covid-19

Schemi di lavoro ad orario ridotto in Europa	
Sistemi preesistenti soggetti a modifiche	Sistemi di nuova introduzione
Austria, Belgio, Cechia, Croazia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna	Bulgaria, Estonia, Irlanda, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Svezia, Ungheria

Fonte: elaborazione Inapp

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%. Rilevante risulta il caso della Lituania¹⁶ 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. Va inoltre detto che tale trattamento è esteso anche ai disoccupati già in carico ai servizi per l'impiego. 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 (in particolare, 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).

¹⁶ <https://bit.ly/3FjWetE>.

Tabella 4.3 Regimi di riduzione orario di lavoro e compensazioni salariali in relazione alla pandemia da Covid-19

	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 2755 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 paga 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 a 48400 CZK mentre al lavoratore viene erogata una cifra pari in media a 25000 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	Erogazione di sussidio salariale netto di 4000 HRK – pari a 534 euro.
Danimarca	Copertura statale pari al 75% degli stipendi dei dipendenti. La sovvenzione ha un tetto fisso di 30000 DKK per dipendente su base mensile. L'azienda copre 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 23000 DKK.
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	Introduzione di 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	Indennità di compensazione per le ore ridotte (<i>Kurzarbeitergeld</i>) concessa fino a dodici mesi, pagata allo stesso livello dell'indennità di disoccupazione (compensazione tra il 70% e l'87%).
Grecia	Assistenza finanziaria statale – 534 euro mensili.
Ungheria	Retribuzione da parte dello Stato 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.

segue

tabella 4.3 segue

	Quota trattamenti integrazione salariale
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 38000 euro).
Italia	Importo della Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria 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 compresi tra il 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	Erogazione statali di <i>cash transfer</i> con quote fisse da 500 euro (lavoro <i>part-time</i>) a 800 euro (lavoro <i>full-time</i>) mensili.
Paesi Bassi	Programma <i>Temporary Emergency Measure for the Preservation of Jobs (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 <i>una tantum</i> 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 1100 euro al mese per dipendente e non al di sotto del salario minimo).
Slovenia	Lo Stato rimborsa integralmente i datori di lavoro. L'importo dell'indennizzo per i lavoratori è pari al salario medio del 2019, che ammonta a 1753,84 euro lordi corrispondente al 95%.
Spagna	I lavoratori colpiti dalla sospensione di tutte le attività economiche non essenziali 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%.

Fonte: elaborazione Inapp

Come mostra la tabella 4.3, le integrazioni salariali vanno da un minimo del 50% del salario medio percepito 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 monetaria con ammontare fisso. 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.

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 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; Malta introduce un'indennità addizionale a quella di disoccupazione (*Benefiċċju Addizzjonali ta' Diżimpjieg*), erogata in aggiunta alle altre normalmente previste. 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.

Il divieto di licenziamento

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 4.4 Divieto di licenziamento nei Paesi UE in relazione alla pandemia da Covid-19

Divieto di licenziamento
Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Spagna

Fonte: 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 ad 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 possono 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. Con l'arrivo dell'estate del 2020 e l'attenuarsi della prima ondata della pandemia, 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.

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 va da un minimo di 6 mesi ad una media di 12.

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 (per esempio, in Spagna) 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. In particolare, si cita l'esempio del Belgio, dove oltre a estendere l'efficacia della misura fino al 31 dicembre 2020, si è proceduto con 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 e il settore turistico e dei trasporti *taxi* le indennità sono riconosciute dallo stato direttamente al lavoratore.

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). Molti Paesi hanno infatti, 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. 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.

Cash transfers e pagamenti *una tantum*

Molto spesso la modalità di pagamento attraverso erogazioni monetarie (*cash transfers*) è stata utilizzata per specifiche categorie di lavoratori, soprattutto quelli autonomi. Tra questi la maggioranza dei Paesi ha proceduto attraverso sussidi diretti sotto forma di pagamenti forfettari. Alcuni Paesi, a fronte di una drastica riduzione del fatturato hanno introdotto erogazioni economiche *una tantum*, con importi che incrementano sulla base del perdurare dell'emergenza. In Italia, nei mesi di marzo e aprile 2020 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 1000 euro per il mese di maggio. Alcuni Paesi, come ad esempio la Slovacchia hanno introdotto 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 200000 euro per ciascuna azienda. Alcuni Paesi hanno utilizzato 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 2500 euro ai lavoratori impegnati nel settore della conoscenza. Tra le erogazioni *una tantum* vi sono anche i *bonus* per determinate categorie di lavoratori, come il personale medico e più in generale a chi è stato tenuto a lavorare in presenza durante l'emergenza sanitaria: in Italia, nel Decreto Cura Italia, è stato previsto un *bonus* per il mese di marzo 2020 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 40000 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, hanno introdotto deroghe al principio di condizionalità o meccanismi di proroga automatica. L'Italia, in particolare, ha provveduto a sospendere, per il periodo che va dal 19 marzo fino a metà maggio 2020, le condizionalità previste nell'ambito del Reddito di cittadinanza¹⁷. Ulteriori misure sono state introdotte a sostegno delle microimprese e delle imprese individuali, come in Austria con l'introduzione di un pagamento *una tantum* a fondo perduto per le imprese individuali, valido fino a marzo 2021, o in Irlanda dove ci si è rivolti alle microimprese (con un calo del fatturato di almeno il 30%) che non avevano potuto beneficiare di altre sovvenzioni di sostegno legate alla pandemia.

4.4 Le politiche attive del lavoro

Durante la prima fase della pandemia, i governi europei hanno privilegiato la predisposizione e l'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 hanno previsto finanziamenti 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 stata considerata un requisito per ricevere sussidi per il lavoro a orario ridotto. Per altri Paesi invece le attività di formazione hanno rappresentato una possibilità e non un obbligo¹⁸.

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, 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

¹⁷ Cfr. nota ministeriale 2191 del 19 marzo 2020.

¹⁸ 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.

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*. 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"¹⁹ collega i datori di lavoro la cui attività è collocata in zone rurali 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 – AHR*) per concordare trasferimenti e incarichi di lavoro temporanei di dipendenti in esubero da alberghi e ristoranti all'industria alimentare.

¹⁹ La piattaforma è raggiungibile al seguente URL: <https://bit.ly/32qF3YM>.

5 Le 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: la crisi determinata dalla pandemia ha ulteriormente aggravato la vulnerabilità di alcuni gruppi già in condizione di svantaggio, i quali a causa delle repentine perdite di reddito hanno visto aumentare le probabilità di scivolare in condizione di povertà, anche in considerazione dell'aggravamento dell'insicurezza abitativa per le donne e alla capacità di provvedere ai pagamenti per gli alloggi, i mutui e i prestiti (Equinet 2020). Numerosi Paesi dell'Unione europea hanno pertanto risposto a tale emergenza mediante l'introduzione di una serie di misure ed interventi volti a limitare il disagio sociale ed economico.

5.1 Forme di sostegno economico

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.

Tabella 5.1 Tipologia delle misure per la fragilità economica e sociale attuate dai Paesi dell'Unione europea in relazione alla pandemia da 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

Fonte: elaborazione Inapp

Come si evince dalla tabella riassuntiva che segue (tabella 5.2), 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. 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. In Italia, il Governo ha provveduto a prorogare la scadenza fino al 31 luglio 2020 (dal 31 marzo 2020, con proroghe consecutive²⁰) per presentare la domanda di accesso (o di rinnovo) al cosiddetto *Bonus sociale*²¹.

²⁰ Cfr. <https://bit.ly/3pdQ1cl>.

²¹ 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 8107,5 a 8265 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'.

Tabella 5.2 Misure di sostegno alla fragilità economica in relazione alla pandemia da Covid-19 – EU27

	Aiuti alimentari	Deroga bollette utenze
Austria		
Belgio		X
Bulgaria	X	X
Cechia		
Cipro		
Croazia		
Danimarca		
Estonia		
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

Fonte: elaborazione Inapp

5.2 Le deroghe ai pagamenti

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 2020 possono essere rinviati fino al 20 giugno 2022; in Portogallo per le persone che vivono nelle case popolari è stata 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 stata 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 è stato 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 5400 euro se l'inquilino deve rimborsare il microcredito). Nel nostro Paese, attraverso il Decreto Cura Italia²² 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. 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 7904 Comuni per l'acquisto di buoni pasto e/o generi

²² Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020.

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.

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, è stata prevista l'erogazione *una tantum* di una indennità sostitutiva del pasto scolastico (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. Anche in questo caso, il perdurare di talune condizioni di criticità e incertezza nei sistemi economici e del lavoro dopo la prima fase di emergenza, ha reso necessario prolungare il sostegno alle fasce di popolazione più fragili e rendere tale sostegno maggiormente mirato, con diverse modalità: 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 Ceca²³, e anche il rinnovo di misure per l'erogazione di buoni per l'acquisto di pasti caldi, come avvenuto in Romania²⁴. Diversi sono stati, inoltre, gli 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 maggio²⁵, cosicché le famiglie in difficoltà economica dovuta alla

²³ Legge n. 209/2020 Racc. concernente misure volte a mitigare gli effetti della pandemia Covid-19.

²⁴ Ordinanza urgente del Governo della Romania 115/2020 per il sostegno delle categorie più vulnerabili, 17 luglio 2020.

²⁵ D.L. del 19 maggio 2020 n. 34 (cosiddetto Decreto Rilancio), art. 82.

pandemia Covid-19 hanno potuto richiedere – entro il 15 ottobre 2020 – una ulteriore mensilità di erogazione di importo compreso tra i 400 e gli 800 euro (elevabili a 840 euro per esempio in presenza di disabili gravi o non autosufficienti) a seconda delle caratteristiche del nucleo familiare²⁶.

²⁶ Decreto legge del 14 agosto 2020 n. 104 (cosiddetto Decreto Agosto), art. 23.

6 Politiche per la famiglia: necessità di cura e sostegno economico durante l'emergenza sanitaria

La chiusura di tutte le scuole di ogni ordine e grado è stata, tra le misure di contenimento della pandemia, una delle misure a maggiore impatto sulla vita dei lavoratori con figli, in tutti i Paesi del mondo. L'ultimo rapporto Unicef stima che per circa 168 milioni di bambini in tutto il mondo le scuole sono state completamente chiuse per quasi un anno intero a causa dei lockdown mentre circa 214 milioni di bambini a livello globale hanno perso più di tre quarti di scuola in presenza (UNICEF 2021). Indagini recenti mostrano che oltre il 90% dei ministeri dell'istruzione in tutto il mondo hanno avviato e implementato, durante il periodo che va da marzo 2020 a febbraio 2021, forme di didattica a distanza (UNICEF 2020; UNESCO, UNICEF e Banca Mondiale 2020; Dreesen *et al.* 2020).

Anche i Paesi dell'Unione europea, a partire dal mese di marzo 2020, tra le misure di contenimento del Covid-19 hanno predisposto la chiusura delle istituzioni scolastiche con proseguimento delle lezioni in modalità 'a distanza' (*dad*). Il primo Paese a chiudere le scuole è stato l'Italia, il 5 marzo, l'ultimo l'Irlanda il 29 marzo, l'unica eccezione è rappresentata dalla Svezia che ha chiuso nel mese di marzo ma solamente per gli *over 16*.

La chiusura delle scuole ha generato notevoli difficoltà per i genitori trovandosi a dover gestire in contemporanea gli impegni lavorativi in concomitanza con la cura e custodia della prole. Ciò anche in ragione dell'impossibilità di ricorrere al sostegno e alle cure informali della famiglia estesa, dal momento che nonni e parenti anziani sono tra le categorie particolarmente vulnerabili al virus. Inoltre, le problematiche di cura e custodia si sono verificate anche in costanza di *homeworking* laddove uomini e donne hanno dovuto conciliare l'esecuzione

della prestazione lavorativa dalla propria abitazione con la presenza dei figli, soprattutto minori.

Anche per tali ragioni i governi europei hanno presto predisposto un set di *policy* a sostegno delle esigenze di cura e custodia dei figli minori.

Il proseguimento delle lezioni in modalità *dad* ha inoltre posto il problema della fluida partecipazione alle attività didattiche dei bambini appartenenti alle famiglie meno abbienti, in assenza di dispositivi informatici e connessione all'Internet.

Croazia, Danimarca e Italia al riguardo sono intervenute, con specifiche voci di spesa pubblica, in modo da garantire *devices* e *gigabytes* 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).

Come mostra la tabella 6.1, dalla metà di aprile 2020, in alcuni Paesi si è ripensato ad una riapertura delle scuole e ad un ritorno della didattica frontale consueta. 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'.

Tabella 6.1 Emergenza Covid-19: chiusure e riaperture delle scuole (a.s. 2019-2020)

	Chiusura scuola	Riapertura in a.s.2019-2020
Italia	04-mar	
Cechia	11-mar	11 maggio secondarie di primo e secondo grado; 25 maggio primarie su base volontaria
Grecia	11-mar	1 giugno primarie e per l'infanzia; 18 maggio tutti
Romania	11-mar	
Lettonia	12-mar	
Lituania	12-mar	25 maggio primaria; 1 giugno secondaria
Polonia	12-mar	6 maggio nidi e scuola per l'infanzia; 25 maggio tutti
Portogallo	12-mar	18 maggio parzialmente secondarie di secondo grado e asili nido
Bulgaria	13-mar	
Cipro	13-mar	4 maggio maturandi; 21 maggio le altre classi
Danimarca	13-mar	15 aprile primarie, nidi e materna; 18 maggio secondarie
Malta	13-mar	
Spagna	13-mar	
Belgio	14-mar	18 maggio
Germania	14-mar	4 maggio
Croazia	16-mar	
Estonia	16-mar	15 maggio asili e classi che devono sostenere esami
Francia	16-mar	11 maggio su base volontaria - 22 giugno tutti gli allievi in maniera obbligatoria
Lussemburgo	16-mar	11 maggio secondarie; 25 maggio primarie, scuole dell'infanzia e nidi
Paesi Bassi	16-mar	11 maggio nidi ed elementari; 1 giugno secondarie
Slovacchia	16-mar	1 giugno materne ed elementari su base volontaria
Slovenia	16-mar	18 maggio a scaglioni entro il mese tutti tranne le secondarie
Ungheria	16-mar	25 maggio solo nidi e scuole per l'infanzia
Austria	18-mar	4 maggio maturandi; 18 maggio elementari e secondaria di primo grado; 29 maggio secondaria di secondo grado
Finlandia	18-mar	14 maggio tutti tranne secondarie secondo grado
Svezia	18- mar solo over 16	15 giugno
Irlanda	29-mar	

Fonte: elaborazione Inapp

Nei Paesi dell'Unione europea, i governi hanno fatto fronte alle emergenti necessità di supporto dei genitori e delle famiglie con responsabilità di cura durante i mesi dell'emergenza Covid-19 in vari modi, non sempre con specifiche misure per l'emergenza. Diverse sono state infatti le soluzioni adottate a partire da marzo 2020, dalla generalizzazione dell'impiego dell'*homeworking*, ove possibile, alla riduzione dell'orario lavorativo, all'utilizzo di congedi di malattia, di congedi parentali predisposti *ad hoc* per l'emergenza

o tradizionali, all'offerta di *bonus* per servizi di *baby-sitting*, all'impiego di congedi preesistenti per situazioni di emergenza, all'utilizzo, infine, 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 (cfr. tabella 6.2).

A partire dall'autunno 2020, in corrispondenza della c.d. 'seconda ondata' Covid-19 la panoramica di soluzioni al problema della cura 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.

Nel dettaglio gli Stati europei hanno privilegiato un set specifico di misure optando per diverse tipologie di soluzioni, raggruppate qui di seguito nelle tipologie 'congedi', 'alternative al congedo' e 'altre modalità di sostegno'.

Tabella 6.2 Soluzioni degli Stati UE per le necessità di cura in emergenza Covid-19

	Congedi				Alternative al congedo	Altre modalità di sostegno			
	Cong. di malattia indenn.	Congedi Covid-19	Congedi brevità esistenti	Congedi non retr.	Ferie	Bonus baby-sitter	Riduzione orario di lavoro	Assistenza infanzia per lav. chiave	Agevolazioni per accudire familiari con Covid-19
Austria		X						X	
Belgio		X						X	X
Bulgaria				X	X			X	
Cechia		X						X	
Cipro		X							
Croazia		X		X	X				
Danimarca					X			X	
Estonia								X	X
Finlandia				X				X	X
Francia	X							X	X
Germania		X						X	
Grecia		X					X		
Irlanda			X						
Italia		X		X		X			
Lettonia				X	X			X	
Lituania		X							

segue

Tabella 6.2 segue

	Congedi				Alternative al congedo	Altre modalità di sostegno			
	Cong. di malattia indenn.	Congedi Covid-19	Congedi brevi già esistenti	Congedi non retr.	Ferie	Bonus baby-sitter	Riduzione orario di lavoro	Assistenza infanzia per lav. chiave	Agevolazioni per accudire familiari con Covid-19
Lussemburgo		X							
Malta				X					
Paesi Bassi			X	X	X			X	X
Polonia		X		X					
Portogallo		X						X	X
Romania		X							
Slovacchia		X						X	X
Slovenia		X							
Spagna					X		X		
Svezia									
Ungheria				X					

Fonte: elaborazione Inapp

6.1 I congedi parentali

La tipologia di misura maggiormente impiegata dagli Stati per fronteggiare l'emergenza cura durante la crisi sanitaria è stata il congedo. In particolare, sono state previste varie forme di congedo indennizzato (congedo di malattia, congedo *ad hoc* per l'emergenza Covid-19, congedi brevi per le emergenze preesistenti) e congedi non retribuiti.

In 15 Paesi dell'UE sono stati predisposti specifici congedi per l'emergenza Covid-19: Austria, Belgio, Cechia, Cipro, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna. In particolare in Italia, i genitori²⁷ naturali, adottivi o affidatari, di bambini di età non superiore ai 12 anni (o disabili di qualsiasi età) hanno avuto 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 giornaliero retribuito riconosciuta alternativamente ad uno solo dei genitori per nucleo familiare, a condizione che in esso non vi fosse 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 fosse contemporaneamente fatta richiesta di *bonus baby sitter*. La possibilità di fruire del congedo Covid-19 è stata riconosciuta anche nei casi in cui la tutela del congedo parentale non fosse più fruibile, allorché i genitori avessero cioè già raggiunto i limiti individuali e di coppia previsti dalla specifica normativa sul congedo parentale (art. 32 del D.Lgs. n. 151/2001). È stata riconosciuta la possibilità di fruire del congedo, inoltre, anche ai genitori con figli di età compresa tra i 12 e i 16 anni, senza però diritto alla corresponsione di alcuna indennità né al riconoscimento della contribuzione figurativa. Il 'Congedo Covid-19' ha riconosciuto maggiori tutele rispetto al congedo parentale tradizionale: è stata 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

²⁷ 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.

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 disabilità grave (art. 3 co. 3 legge n. 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 Covid-19, 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 sono stati utilizzabili 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.

A partire dal 9 settembre per tutto il 2020 in Italia i genitori dipendenti del settore pubblico e privato durante il periodo di quarantena del figlio convivente e minore di 14 anni hanno potuto 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 non si possa svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile. A usufruirne può essere uno solo dei genitori conviventi con il figlio, oppure entrambi ma alternativamente.

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 stato 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, hanno potuto 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.

In diversi Stati dell'Unione europea, 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 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.

6.2 Altre modalità di sostegno

In alcuni Paesi dell'UE, in assenza di una specifica emanazione di misure in risoluzione della problematica di conciliazione vita-lavoro emersa con l'emergenza, una soluzione ampiamente utilizzata dai genitori di 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 questa una possibilità aperta a tutti i genitori lavoratori dell'UE, 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 su base giornaliera 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.

Vi sono poi state diverse altre iniziative volte sempre al sostegno alle famiglie in difficoltà per la gestione della cura durante i mesi dell'emergenza Covid-19. L'Italia ha proposto la possibilità di un *bonus* per il pagamento di *baby-sitter*; in Spagna e Grecia si è proposta una riduzione e adattamento dell'orario lavorativo alle esigenze familiari; in diversi Stati è stata prevista l'assistenza per i figli dei lavoratori impiegati in servizi essenziali per la comunità; altri Stati hanno inoltre previsto agevolazioni per chi deve accudire familiari. 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 stata attivata anche una agevolazione, alternativa e incumulabile al congedo parentale, a sostegno delle famiglie che hanno scelto 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 1000 euro, per i cosiddetti 'lavoratori chiave'²⁸. Sospeso a fine anno scolastico il *bonus* è stato riattivato²⁹ dopo l'estate 2020 limitatamente ad alcune zone caratterizzate da un livello di rischio epidemiologico alto e nei soli casi in cui l'attività lavorativa non fosse svolgibile 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 è 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 era stata disposta la medesima sospensione o ospitati in centri assistenziali diurni per i quali era stata disposta la chiusura. Tale diritto è stato riconosciuto nel limite massimo complessivo di 1000 euro, da utilizzare per prestazioni effettuate nel periodo di sospensione dell'attività didattica in presenza.

In due realtà dell'Europa meridionale, Spagna e Grecia, ai lavoratori dipendenti con carichi di cura è stata data la possibilità di mantenere la giornata lavorativa limitando i costi di questa emergenza attraverso una riduzione dell'orario lavorativo o un adattamento della giornata lavorativa come soluzione per i genitori con necessità di cura in emergenza Covid-19. 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

²⁸ 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.

²⁹ Decreto Ristori-bis, D.L. n. 149/2020, articolo 14.

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 lavoratori³⁰ 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 1000 euro.

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. Per citare solo alcuni esempi, in Belgio, i lavoratori rimasti a casa per accudire un familiare infetto hanno avuto diritto ad una indennità di disoccupazione temporanea mentre in Estonia e in Finlandia i lavoratori che si sono presi cura di un bambino malato o di una persona a carico hanno avuto accesso al congedo per malattia. In Francia, i lavoratori che hanno dovuto accudire familiari malati hanno avuto 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 stato possibile usufruire di un congedo per cure di breve durata, tuttavia, questo congedo è stato concesso solo a condizione che il dipendente in questione fosse l'unica persona in grado di prendersi cura della persona malata in quel momento. Durante il periodo di congedo, è stato corrisposto il 70% dello stipendio o, laddove questo fosse inferiore al salario minimo, è stato corrisposto il salario minimo. In Portogallo, i lavoratori che si sono occupati di un figlio (o di un nipote) in quarantena hanno avuto 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.

³⁰ 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 sociosanitari, nonché al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico impiegato per le esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

6.3 Gli aiuti economici alle famiglie

Le famiglie e i bambini sono stati 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 integrando con forme di sostegno al reddito familiare che introducendo meccanismi di adattamento degli assegni familiari preesistenti.

Alcuni Paesi dell'UE, hanno predisposto specifici programmi di sostegno rivolti alle famiglie con bambini con erogazioni *una tantum* di denaro condizionate a 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. Contributi finanziari *una tantum* per le famiglie economicamente colpite dalla crisi sono stati istituiti in Bulgaria, Lituania, Germania, Francia, Grecia. In Lettonia e Slovenia sono state aumentate le indennità destinate ai genitori in situazioni di crisi. Contributi a fondo perduto e sussidi sono stati predisposti a vantaggio dei genitori colpiti dalla crisi o che hanno avuto una perdita delle entrate familiari dovuta alla necessità di usufruire di congedi non retribuiti in Austria, Malta, Portogallo, Spagna, Cechia.

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 stati i singoli ma l'intero nucleo familiare, purché i membri fossero 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 15000 euro e patrimonio mobiliare familiare del 2019 inferiore a 10000 euro (cui si sommano 5000 euro per ogni componente successivo al primo, ma entro un massimo complessivo di 20000 euro). Nel caso di nuclei familiari con membri disabili gravi o non autosufficienti (secondo i criteri ISEE³¹) il valore massimo è di 25000 euro. Il Reddito di emergenza (REm) non è stato richiedibile nei casi di nucleo

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

familiare con 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 REm è stato di 400 euro, moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza dell'ISEE che ha assegnato un valore a ogni composizione familiare e in ogni caso non ha superato il valore massimo di 800 euro a nucleo familiare elevabili a 840 euro in caso di un componente in condizioni di disabilità grave; esso è stato erogato per due mensilità a decorrere dal mese di presentazione della domanda. L'Italia ha riconosciuto³² ai nuclei familiari già beneficiari del REm, la medesima quota anche per i mesi di novembre e dicembre 2020 ed ha reso possibile l'accesso all'erogazione delle quote anche ai nuclei familiari finora non beneficiari del REm.

³² Articolo 14 del decreto legge n. 137 del 2020 (Decreto Ristori).

7 L'analisi di genere delle policy di contrasto agli effetti della pandemia da Covid-19

L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19 ha rapidamente innescato un'inedita crisi globale, investendo tutti gli aspetti della vita economica e sociale³³. Analizzare e comprendere in chiave di genere le implicazioni di una crisi di tale portata e le risposte in termini di *policy* prodotte dagli Stati europei risulta compito tanto ambizioso quanto arduo, soprattutto in relazione alla consueta resistenza da parte dei *policy maker* ad integrare la dimensione di genere in tutte le fasi delle politiche pubbliche. Tale approccio produce potenzialmente politiche inique e meno efficaci sia per le donne che per gli uomini e, pertanto, andrebbe costantemente integrato con analisi e proposte volte a costruire una visione sensibile al genere, che non corrisponde alla 'questione femminile' ma alla forza di uno Stato attento a un futuro sostenibile (Ferrera e Stefanelli 2020).

Nei capitoli precedenti abbiamo visto come l'attuale crisi, a differenza di quelle avvenute in passato, investe settori ad alta presenza femminile e sollecita, in modo inedito, le dinamiche di genere tra lavoro e carichi di cura. In tal senso essa può determinare conseguenze rilevanti dal punto di vista degli equilibri di genere, anche in termini di accesso alle risorse economiche.

I principali elementi di criticità di genere che emergono dalla lettura dell'attuale contesto di crisi proposta nel capitolo 2 possono essere ricondotti a: diversa esposizione di uomini e donne al rischio di contagio a causa della

³³ 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 nel mondo in una condizione di disoccupazione, sottoccupazione e povertà lavorativa (ILO 2020).

distribuzione di genere nei settori occupazionali quali quello sanitario, dell'assistenza sociale e familiare; forte segregazione femminile in alcuni dei settori occupazionali più colpiti dalla crisi economico-occupazionale; aumento dei carichi di cura dovuti alla chiusura delle istituzioni scolastiche e del significativo ricorso all'*homeworking*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il personale del settore sanitario e dei servizi sociali (*social work*) sia a livello europeo che italiano, è stato sottoposto ad un enorme sforzo, con un maggior rischio di esposizione al virus e l'aumento delle ore di lavoro.

Le donne sono maggiormente colpite dalla crisi anche in ragione della segregazione verticale e orizzontale nel lavoro: alcuni dei settori occupazionali maggiormente investiti dalle conseguenze delle misure restrittive (Inapp 2020a, 2020b) sono, infatti, quelli con una più alta presenza di donne (World Bank 2020). Sebbene i governi abbiano tentato di rivolgere i provvedimenti alla più ampia platea di destinatari, estendendo benefici anche a settori e categorie professionali solitamente esclusi, risulta evidente che alcuni settori abbiano sofferto maggiormente le conseguenze delle chiusure delle attività e quelle del blocco dei consumi.

La possibilità di lavorare da casa, per alcuni settori lavorativi, è stata dirimente per il distanziamento fisico e sociale e la continuità delle prestazioni lavorative. Tuttavia, il ricorso a tale modalità, in presenza dei figli, ha determinato l'aumento del *care burden* per le donne, sovrapponendo le esigenze di cura con la necessità di eseguire la prestazione lavorativa. La criticità maggiore si è tuttavia verificata per i lavoratori le cui attività rientravano tra quelle essenziali e indifferibili, per esempio nel settore sanitario o della distribuzione alimentare, che hanno dovuto garantire la continuità operativa, talvolta anche incrementando il numero delle ore lavorate in presenza. La chiusura delle istituzioni scolastiche e delle strutture e dei servizi deputati alla custodia dei minori ha determinato un inedito aumento dei carichi di cura per i genitori con figli, anche in relazione all'impossibilità di ricorrere al sostegno della famiglia estesa, in particolare dei nonni, a causa delle misure di distanziamento fisico e dell'alto tasso di rischio di contagio e mortalità della popolazione anziana. Come affermano Rubery e Tavora, a causa della pregressa e iniqua divisione di genere del lavoro di cura e domestico, è probabile che tale incremento di lavoro non retribuito ricada principalmente sulle donne (Rubery e Tavora 2021). Un'indagine realizzata in Italia rivela che le donne si sono fatte carico

della maggior parte di questi compiti, con il 74% degli uomini che dichiara di dedicare meno di un'ora al giorno del proprio tempo alla cura della casa e dei figli rispetto al 28% delle donne (Del Boca *et al.* 2020)³⁴. Inoltre, tali criticità hanno investito in maniera ancor più spiccata in nuclei monoparentali, solitamente a maggioranza femminile (Blasko *et al.* 2020; Alon *et al.* 2020).

7.1 L'analisi di genere delle policy

Il lavoro presentato restituisce gli esiti della ricostruzione delle *policy* programmate dai 27 Stati membri dell'Unione europea per contrastare gli effetti socio-economici provocati dalla pandemia da Covid-19 su uomini e donne, secondo la metodologia di analisi descritta nel capitolo 1. La verifica circa l'adozione del c.d. approccio duale ha presupposto un'analisi dei documenti, normativi e di indirizzo politico, finalizzata a individuare la presenza di azioni dedicate alla componente femminile del mercato del lavoro nonché, in seconda battuta, l'adozione di un metodo orientato al *gender mainstreaming*.

Più nel dettaglio, l'analisi, presentata, è stata orientata a comprendere se e con quali modalità le *policy* programmate sono state effettivamente destinate all'intera popolazione-obiettivo, composta da uomini e donne e inoltre, che tipo di implicazioni l'adozione di un approccio *gender blind* può potenzialmente determinare in termini di efficacia. L'analisi qualitativa condotta, attraverso la ricognizione realizzata sulla base di fonti documentali di primo e secondo livello, ha consentito di restituire un quadro comparativo delle principali tipologie di intervento programmate dai 27 Paesi dell'Unione europea, le cui risultanze sono state restituite nei capitoli precedenti.

Le tipologie di misura sono state organizzate in un *database* articolato per finalità di intervento (politiche fiscali e monetarie; sostegno all'occupazione; misure finalizzate alla cura e custodia dei figli; sostegno della fragilità socio-economica). Successivamente, l'analisi di contenuto delle norme è stata finalizzata a individuare, laddove presenti, le politiche espressamente mirate alla componente femminile della popolazione (azioni positive). L'analisi è stata poi orientata a verificare se ciascuno Stato membro avesse adottato un approccio fondato sul *gender mainstreaming*, utilizzando una *checklist*

³⁴ Risultati simili sono stati riportati in indagini condotte in Francia, Germania e Spagna.

costruita *ad hoc* finalizzata a verificare informazioni relative al processo di definizione delle *policy* e l'eventuale di integrazione di una prospettiva di genere³⁵.

Infine, per procedere a una lettura di genere delle misure programmate e cercare di individuare gli elementi che potenzialmente potrebbero avere un effetto positivo o, al contrario, negativo, in termini di genere, le informazioni sono state analizzate facendo ricorso a una matrice che consentisse l'incrocio delle caratteristiche degli interventi di ciascun Paese, per ciascuna macro-tipologia di intervento.

L'analisi condotta ha consentito di evidenziare alcuni elementi utili a proporre una riflessione in chiave di genere sulle *policy* adottate. In particolare, per quanto concerne la presenza di interventi specificamente rivolti alla popolazione femminile, come dimostra la tabella che segue, solo 3 Paesi su 27 (Austria³⁶, Italia³⁷, Spagna³⁸) hanno varato provvedimenti esplicitamente dedicati alla componente femminile della popolazione. Si tratta nella totalità dei casi di misure finalizzate al contrasto della violenza di genere, introdotte a causa dell'aumento generalizzato in tutti i Paesi del mondo dei casi di violenza domestica, tanto da definirla 'pandemia ombra'³⁹.

³⁵ Gli elementi contenuti nella *checklist* sono i seguenti: presenza di obiettivi di *gender equality* e superamento dei *gap* di genere; presenza di un riferimento a dati disaggregati per sesso; presenza di riferimento a partenariato di organismi di parità/esperti sul tema; presenza di un esplicito riferimento ad attività di valutazione in chiave di genere; presenza di un linguaggio dedicato sia al femminile che al maschile (cfr. *infra* cap. 1).

³⁶ <https://bit.ly/3281faj>.

³⁷ <https://bit.ly/3H2yCu9>.

³⁸ Real Decreto-ley 11/2020, *Medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19* – <https://bit.ly/3FmDLwH>

³⁹ Si tratta di una definizione operata dall'ONU, per approfondimenti: <https://bit.ly/3J6tAPc>.

Tabella 7.1 Interventi rivolti alla popolazione femminile in relazione alla pandemia da Covid-19 – EU27

Paese	Intervento dedicato alla componente femminile della popolazione	Tipologia intervento
Austria	Vivere in crisi senza aggressività e violenza: attivazione di un portlet informativo sul tema e numero verde per la segnalazione di casi di violenza per donne e un servizio di help line per uomini	Contrasto alla violenza di genere
Italia	Protocollo di intesa finalizzato a rafforzare le misure di tutela per le lavoratrici in smart working vittime di violenza durante l'emergenza da Covid-19	Contrasto alla violenza di genere
Spagna	Art 11 del Regio decreto-legge 11/2020, del 31 marzo, con il quale vengono adottate misure complementari urgenti in ambito sociale ed economico per far fronte al Covid-19, stabilisce il "Programma a favore delle vittime di violenza di genere" con l'obiettivo di facilitare una soluzione abitativa immediata per le persone vittime di violenza di genere.	Contrasto alla violenza di genere

Fonte: elaborazione Inapp

Il lavoro di analisi, orientato a verificare l'adozione o meno, da parte degli Stati europei, di un approccio *gender sensitive* nella programmazione delle *policy*, è stato condotto mediante la compilazione della *checklist* espressamente predisposta. Gli esiti dello stesso consentono di affermare che, in generale, le *policy* programmate si caratterizzano per l'adozione di un approccio *gender blind*, considerando i destinatari degli interventi come un insieme omogeneo, sottovalutando quanto l'adozione di politiche generaliste possa produrre effetti diversi sui due generi (Naldini 2006). In ciascuna delle aree di riferimento delle misure, ciò conduce a risvolti che nella maggior parte dei casi sono potenzialmente negativi rispetto alla popolazione femminile e rischiano di creare nuove disparità o di esacerbare quelle storicamente presenti, come si vedrà nei paragrafi che seguono.

In particolare, la lettura condotta non ha evidenziato, in alcun caso, la presenza di obiettivi finalizzati al superamento dei *gap* di genere, né tantomeno un riferimento al perseguimento della parità di genere, sebbene la crisi Covid-19 sia segnata come si è visto da specifiche criticità proprio in relazione al genere. I dati citati a supporto dell'elaborazione degli interventi non sono mai disaggregati per sesso, né vi è alcun riferimento al *gender assessment*. In ragione di ciò, si propongono in questa sede una serie di riflessioni finalizzate ad evidenziare come politiche progettate in modo neutro producano effetti diversi per uomini e donne.

Una prima considerazione sul quadro degli interventi predisposti riguarda l'omogeneità delle misure definite dai governi europei. Tutti i 27 Paesi hanno varato, come si è visto nei capitoli precedenti, una ingente mole di provvedimenti anticrisi: per sostenere i bisogni di cura delle famiglie con figli sono stati previsti congedi parentali speciali oppure l'ampliamento di quelli ordinari; per sostenere l'occupazione e i redditi si è fatto ricorso a meccanismi di protezione come *short time work* associati a sussidi salariali o indennità di disoccupazione mentre per limitare il disagio sociale ed economico delle famiglie sono stati introdotti differimenti di pagamenti e sostegni monetari come *voucher* o *cash transfers*. Tuttavia, tali interventi differiscono in modo significativo in termini di accesso, eleggibilità dei destinatari, entità e durata dei benefici ed è in questi elementi che si configurano gli effetti più significativi in termini di genere.

L'incrocio delle caratteristiche degli interventi recensiti per Paese ha, infine, permesso di individuare gli elementi che potenzialmente possono produrre effetti negativi o positivi in termini di genere⁴⁰, evidenziando il modo in cui le caratteristiche delle misure varate dai governi europei si inseriscono in un contesto già segnato da importanti criticità di genere, sia in termini di storici squilibri strutturali che di peculiarità degli effetti della pandemia sul mercato del lavoro.

La capacità di raggiungere l'intera popolazione obiettivo, composta da donne e uomini con bisogni specifici ed eterogenei, è segnata negativamente da alcune caratteristiche della programmazione delle misure: in diversi casi, infatti, come si vedrà nei paragrafi che seguono, non sempre si è tenuto conto in modo immediato della caratterizzazione della presenza di genere in determinati settori e in particolare nell'ambito di specifiche forme contrattuali per l'occupazione retribuita e degli equilibri con il lavoro non retribuito.

I paragrafi che seguono illustrano, nell'articolazione per tipologia e finalità di intervento, le principali risultanze della lettura di genere condotta, evidenziando in ciascun caso le implicazioni per la partecipazione di donne e uomini alle dinamiche del mercato del lavoro e degli equilibri tra vita lavorativa e vita privata.

⁴⁰ Si veda l'Appendice: A1 e A2.

7.2 L'homeworking

Le misure di protezione per la salute introdotte a causa della pandemia hanno imposto la chiusura di interi settori occupazionali, ricorrendo all'*homeworking* per quelli la cui attività era realizzabile da remoto.

L'applicazione della dimensione di genere all'analisi ha consentito di evidenziare, rispetto all'attuazione dell'*homeworking*, quali fattori abbiano determinato o siano potenzialmente in grado di innescare effetti asimmetrici diretti per uomini e donne, ciò in ragione delle pregresse caratteristiche di partecipazione dei due generi nel mercato del lavoro. Tali fattori riguardano: la possibilità di svolgere il lavoro da remoto; l'apertura o la chiusura del settore occupazionale o dal calo della domanda; l'appartenenza alle cosiddette *categorie essenziali*, spesso protagoniste di un incremento delle ore lavorate. Poiché solo le attività lavorative che potevano essere eseguite da remoto e quelle essenziali non hanno subito blocchi, a seconda dell'appartenenza settoriale, intere categorie sono state colpite in modo diverso sia dalla pandemia, nel senso che sono state maggiormente esposte al rischio di entrare in contatto con il virus, sia dalla crisi economico-sociale da essa provocata (Fana *et al.* 2020).

Dalla nostra rilevazione, risulta che il lavoro da remoto sia stato introdotto, per i dipendenti, in tutti i Paesi europei, anche in quelli dove non era stato mai sperimentato. Tra le condizioni che hanno inciso sull'esperienza di *homeworking*, dirimenti sono state la presenza dei figli nel nucleo familiare, la chiusura delle scuole e dei servizi di cura e custodia dell'infanzia ma anche le caratteristiche dello *status* sociale, in particolare riferite alla tipologia di professione che si svolge, al livello di istruzione e al luogo nel quale si vive. Considerando che tra tutti coloro che lavoravano da casa durante la pandemia, il 26% viveva in famiglie con bambini sotto i 12 anni (Eurofound 2020b) molti di questi hanno dovuto affrontare criticità dovute alla sovrapposizione del lavoro retribuito con la cura dei figli a tempo pieno, il che ha probabilmente influito, soprattutto nei casi di genitori con figli 0-6, sulla loro produttività e dunque anche sui benefici attesi della misura (Arntz *et al.* 2020). Un'indagine Inapp dimostra come essa abbia comportato un aggravio dei tempi di lavoro non retribuito per le donne, ciò in continuità con una visione stereotipata dei ruoli

di genere (Inapp 2020a)⁴¹. Infatti 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 retribuito (OECD 2020).

Anche il livello di istruzione rappresenta un elemento capace di incidere sull'esperienza dell'*homeworking*: un alto livello di istruzione, generalmente correlato al tipo di occupazione, fornisce una protezione per il mantenimento dell'occupazione. Secondo Palomino *et al.* (2020), le occupazioni caratterizzate da altri gradi di qualifica e istruzione, i cui metodi di lavoro sono stati trasformati dalle nuove tecnologie digitali, hanno avuto maggiori possibilità di lavorare da remoto. un ulteriore elemento riguarda la disponibilità di spazi abitativi più o meno ampi: nelle grandi città gli appartamenti tendono a essere di dimensioni ridotte rispetto a quelli che si trovano fuori dai grandi centri urbani. Una ricerca condotta in Francia mostra come le donne francesi con bambini in casa (il 48% delle donne in telelavoro viveva con uno o più bambini durante il blocco contro il 37% degli uomini) hanno dovuto condividere il loro spazio di lavoro con i loro figli e altri membri della famiglia. In media, il 25% delle donne ha lavorato in una stanza separata rispetto al 41% degli uomini. Tale dato migliora in presenza di un più alto livello di istruzione, con una quota di donne che disponeva di una stanza dedicata pari al 29% rispetto al 47% degli uomini (Lambert *et al.* 2020).

Va inoltre rilevato che sebbene il ricorso alla modalità di lavoro da casa abbia, da un lato, ha determinato l'aumento del *care burden* per le donne, dall'altro esso ha esposto anche gli uomini alla sovrapposizione tra il lavoro retribuito e quello di cura (OECD 2020). Ciò rappresenta, indubbiamente, una connotazione positiva in relazione al genere, laddove la redistribuzione dei compiti all'interno

⁴¹ Come sottolinea il Parlamento europeo, l'*homeworking* 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 pandemia (Parlamento europeo 2020).

della famiglia avvenuta durante il periodo della pandemia potrebbe avere effetti duraturi, a beneficio delle donne, laddove gli uomini abbiano aumentato il tempo dedicato alla cura dei figli e ai lavori domestici (Alon *et al.* 2020). Bisogna inoltre considerare che, la crescita del lavoro da remoto potrebbe gettare le basi per cambiamenti positivi (OECD 2020) anche favorendo la perdita dello stigma relativo al lavoro non in presenza e ai vincoli di orario rigido, elementi che nelle valutazioni delle prestazioni lavorative pongono le donne in una posizione di svantaggio rispetto agli uomini. Dunque, 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 comunicazione (ILO 2020c). In tal senso è opportuno che le *policy* a sostegno di tale transizione tengano 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 lavoro (Commissione europea 2020), 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.

7.3 Il sostegno dei redditi e dell'occupazione

La rilevanza in termini di genere della crisi da Covid-19 emerge anche dal maggiore impatto sui settori caratterizzati da un'alta percentuale di donne, ponendo interrogativi su quanto i sistemi di protezione sociale riescano a raggiungerle. 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 schemes*). Tuttavia, l'accesso delle donne al sostegno al reddito attraverso questi schemi rischia di essere più limitato rispetto a quello degli uomini (Rubery e Tavora 2020), per ragioni che riflettono, da un lato, i modelli occupazionali di genere, dall'altro, le specificità della progettazione delle politiche. L'accesso può essere infatti limitato dall'appartenenza a settori non coperti da protezione oppure in considerazione del lavoro non standard,

sebbene gli Stati europei abbiano varato politiche di protezione con uno slancio senza precedenti e con un approccio ampiamente inclusivo verso settori e categorie di lavoratori solitamente esclusi dalla protezione. La maggior parte dei Paesi europei ha introdotto modifiche ai sistemi preesistenti, semplificando le regole di accesso e, talvolta, consentendo l'accesso ai benefici a settori professionali normalmente esclusi e a partire da luglio 2020, diversi Paesi hanno disposto l'ampliamento delle misure a categorie di lavoratori precedentemente non considerate e particolarmente colpite dagli effetti della crisi oppure hanno ridotto la platea di beneficiari iniziale, concentrandosi sui settori maggiormente colpiti (cfr. tabella 7.2).

Tabella 7.2 Settori occupazionali interessati dall'estensione delle misure di sostegno in relazione alla pandemia da Covid-19

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

Fonte: elaborazione Inapp

Rispetto all'equo raggiungimento di uomini e donne, permangono alcune criticità. Il lavoro domestico, ad esempio, è stato in un primo momento escluso dalla totalità dei Paesi dai meccanismi di protezione del reddito, con un peso rilevante rispetto alla variabile di genere proprio perché si tratta di un settore a forte predominanza femminile e precario. Il livello di precarietà strutturale di tale settore lavorativo è stato implementato dalla pandemia dal momento che molti lavoratori e lavoratrici del settore sono impiegati nell'economia informale o assunti su base individuale da singole famiglie a fronte di salari e orari di lavoro non regolamentati e prestazioni di protezione sociale inesistenti.

Tuttavia, con modalità e tempistiche diverse, 5 Paesi ne hanno introdotto forme di protezione salariale⁴². Di questi, Spagna, Italia e Portogallo hanno erogato importi fissi forfettari mentre Francia⁴³ e Bulgaria hanno fatto riferimento alla percentuale del salario pregresso. Va notato che gli importi dei benefici previsti per questo settore risultano in media più bassi di quelli erogati

⁴² Bulgaria, Francia, Italia, Portogallo, Spagna.

⁴³ <https://bit.ly/3oX3flf>.

per altri settori o categorie di lavoratori. Lo schema introdotto in Italia⁴⁴ prevede un importo pari a 500 euro rispetto ai 600 euro al mese per i lavoratori autonomi e all'80% del salario per i dipendenti. Anche la Spagna⁴⁵ prevede un importo fisso leggermente inferiore a quello degli altri dipendenti.

L'elemento di maggiore discriminazione nell'accesso ai meccanismi di protezione del reddito è individuabile nell'appartenenza al lavoro non standard, anch'esso caratterizzato da una presenza maggioritaria di donne. In un contesto di crescente frammentazione degli *status* del mercato del lavoro, alcune categorie di lavoratori, soprattutto non standard e, più tradizionalmente, i lavoratori autonomi, hanno avuto un accesso limitato o nullo ai sistemi di protezione del reddito, nonostante un discreto numero di Stati abbia apportato alcune modifiche provvisorie alle norme che regolano i loro regimi di protezione. Si consideri il caso della Germania che, con il *Kurtzarbeit*⁴⁶ ha coperto estensivamente i due settori più colpiti dalla crisi (accoglienza-ristorazione, arti ricreative-intrattenimento), nei quali la quota di donne (pari rispettivamente al 54% e 51%) ha solo parzialmente avuto accesso ai dispositivi, ciò in quanto il 61% di esse è impiegata nei cosiddetti *mini jobs*⁴⁷ e perciò non ha diritto alle prestazioni del regime legale di assicurazione contro la disoccupazione e non può accedere allo *short time work* (Hammerschmid *et al.* 2020).

Altra categoria di lavoratori, fortemente femminilizzata e interessata in parte dall'estensione delle misure, sono i *part-timers*, spesso non considerati eleggibili per l'accesso a causa di requisiti fondati su minimi contributivi e orari. Pochi Paesi hanno temporaneamente esteso a questi lavoratori l'accesso al regime di disoccupazione (Francia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia).

L'approccio più inclusivo ha riguardato i lavoratori autonomi, particolarmente colpiti dal blocco delle attività, per i quali tutti i Paesi europei hanno esteso i benefici di protezione al reddito, fatta eccezione per Bulgaria, Estonia, Ungheria e Svezia. Sebbene in questo caso siano gli uomini in maggioranza nella categoria, l'estensione della rete di protezione, se mantenuta e sviluppata, potrebbe rappresentare, nel lungo periodo, un vantaggio anche per le donne, specialmente per le madri *single* che, a causa delle difficoltà a

⁴⁴ <https://bit.ly/3G0mj4n>.

⁴⁵ <https://bit.ly/3ywQURo>.

⁴⁶ <https://bit.ly/3IRMoSg>.

⁴⁷ I *minijobs* hanno un limite di guadagno di 450 euro al mese e sono esenti dal versamento dell'imposta sul reddito; non sono generalmente coperti da sicurezza sociale e il pagamento dei contributi è volontario.

lavorare fuori casa, potrebbero dipendere maggiormente dalla crescente economia delle piattaforme e dal *crowdworking* (Rubery e Tavora 2020).

Per i lavoratori autonomi, l'importo del sussidio è quasi sempre forfettario oppure, quando legato al fatturato o ai profitti, ha un *plafond* inferiore a quello dei lavoratori dipendenti. Solo Finlandia, Irlanda, Romania hanno trattato i dipendenti e i lavoratori autonomi in modo paritario.

Anche le caratteristiche relative all'entità dei sussidi salariali presentano elementi sui quali, in una prospettiva di genere, è opportuno soffermarsi. Essi riguardano la quota di compensazione salariale prevista, la presenza di eventuali meccanismi di aggiustamento a tutela delle fasce occupazionali con salari più bassi e i periodi di riferimento per il calcolo dell'integrazione salariale. I sussidi previsti sono erogati con percentuali che variano dal 40% del salario (Ungheria) al 95% (Lituania), talvolta prevedendo massimali per gli importi⁴⁸ e, in alcuni casi, una quota incrementata in presenza di figli, come nel caso della Germania, con un aumento di 7 punti percentuali della quota di sussidio erogata, o della Lettonia, che prevede l'erogazione di un importo aggiuntivo di 50 euro per ciascun figlio a carico. In alcuni Paesi, tra i quali Croazia, Grecia, Malta, Portogallo, i sussidi sono erogati in forma forfettaria. Tre Paesi (Austria, Danimarca e Lituania) hanno previsto l'aumento della percentuale di compensazione per le fasce di reddito più basse. È necessario considerare le iniquità potenzialmente generate dal metodo di calcolo per le compensazioni salariali: la determinazione dell'importo viene effettuata prendendo in considerazione il salario lordo al momento dell'avvio del periodo di lavoro a orario ridotto/disoccupazione oppure considerando il salario medio in un periodo precedente; tale computo produce livelli di compensazione inferiori per le donne, rispetto agli uomini, coerentemente con le caratteristiche della loro partecipazione al lavoro (*part-time*, interruzioni per maternità e cura) e dei conseguenti differenziali retributivi. Inoltre, se nel periodo di riferimento per il computo si collocano eventi di maternità, che generalmente prevedono diminuzioni nel salario percepito, i livelli di compensazione possono risultare ancora inferiori.

Infine, un elemento da evidenziare riguarda l'introduzione del divieto di licenziamento quale condizione necessaria per poter accedere ai sussidi di integrazione salariale: mentre alcuni Paesi introducono un divieto generalizzato

⁴⁸ Danimarca, Irlanda, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

di licenziamento durante il periodo emergenziale, la maggior parte lo pone come vincolo per accedere ai benefici previsti⁴⁹. L'uso diffuso degli schemi citati, unito al divieto di licenziamento, se da un lato ha svolto e svolge un importante ruolo nello stabilizzare e preservare i posti di lavoro, parallelamente rende più difficile individuare la reale portata che questa crisi sta determinando sull'occupazione di uomini e donne.

7.4 Le misure a sostegno delle esigenze di cura e custodia

Nel mese di marzo 2020, in Europa, la chiusura delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, con proseguimento delle lezioni in modalità 'a distanza', ha generato un significativo aumento delle esigenze di cura e custodia di figli minori, anche a causa dell'assenza di sostegno informale da parte della famiglia allargata.

Diverse indagini hanno mostrato come tale carico di cura sia stato prevalentemente gestito dalle donne, che hanno visto aumentare notevolmente la quota di tempo di lavoro non retribuito (Inapp 2020a, Hipp e Bünning 2021, Lyttelton *et al.* 2020). Nonostante emerga un maggiore contributo dei padri alle attività di cura (Del Boca *et al.* 2020, Sevilla e Smith 2020), al tempo stesso viene evidenziato come questo abbia le caratteristiche di un evento eccezionale e come il modello di riferimento socioculturale di divisione del lavoro domestico sia rimasto sostanzialmente invariato (Hipp e Bünning 2021). Alcune indagini mettono in relazione l'influenza del *gender pay gap* sulle scelte di cura, evidenziando che anche laddove le donne percepiscono salari più alti continuano a farsi maggiormente carico rispetto ai padri degli adempimenti di cura (Yerkes 2020).

La chiusura delle scuole e dei servizi educativi si è verificata in tutti i Paesi, con l'eccezione della Svezia che ha consentito la didattica in presenza fino ai 16 anni. Come mostra la tabella che segue, 15 Paesi su 27 hanno mantenuto l'apertura dei servizi scolastici e di custodia per la prima infanzia (0-3 anni), dedicati ai genitori occupati in servizi essenziali. La scelta di lasciare aperte le scuole per la fascia di età 0-3 rappresenta un elemento di indubbio valore

⁴⁹ I Paesi che hanno introdotto il divieto sono: Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Spagna.

positivo nei confronti della possibilità di conciliare la cura dell'infanzia con le necessità di lavorare, soprattutto in un contesto reso così difficile dalla diffusione della pandemia da Covid-19.

Tabella 7.3 Servizi per la prima infanzia (0-3 anni) – aperture rivolte ai lavoratori dei servizi essenziali in relazione alla pandemia da Covid-19

Apertura servizi 0-3 durante lockdown	Chiusura servizi 0-3 durante lockdown
Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Danimarca Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Svezia	Cipro, Croazia, Grecia, Irlanda, Italia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna, Ungheria

Fonte: elaborazione Inapp

In Italia, a circa un anno di distanza dal primo lockdown ed in corrispondenza di una fase in cui, ciascun territorio regionale poteva predisporre chiusure localizzate e specifiche dovute al quadro epidemiologico, il Ministero dell'Istruzione interviene con una disposizione a tutela della frequenza a scuola dei figli di genitori impiegati nel solo settore sanitario: "Restano attuabili, salvo ovviamente diversa disposizione delle Ordinanze regionali o diverso avviso delle competenti strutture delle Regioni, da verificare da parte degli USR, le disposizioni del Piano Scuola 2020-2021 nella parte in cui prevedono che vada garantita anche la frequenza scolastica in presenza degli alunni e studenti figli di personale sanitario o di altre categorie di lavoratori, le cui prestazioni siano ritenute indispensabili per la garanzia dei bisogni essenziali della popolazione"⁵⁰. La misura esclusivamente dedicata ai figli dei lavoratori del settore sanitario risulta di fatto inattuata. Tuttavia, in Italia, per i lavoratori le cui attività sono proseguite senza chiusure e senza possibilità di lavorare da remoto, è stato possibile usufruire di *bonus* per servizi di *baby-sitting*⁵¹ per un importo massimo pari a 1200 euro, incrementato a 2000 euro per i genitori richiedenti sono dipendenti nel settore sanitario della sicurezza.

In generale, per sostenere le responsabilità di cura dei genitori le cui attività lavorative sono rimaste aperte, i Paesi hanno fatto principalmente ricorso a congedi parentali. Tutti gli Stati membri, fatta eccezione per 7 Paesi⁵², hanno

⁵⁰ Circolare prot. U.0000343 del 4 marzo scorso del Dipartimento per il Sistema Educativo di Istruzione e Formazione del Ministero dell'Istruzione.

⁵¹ Introdotto dal D.L. 17 marzo 2020, n. 18, è stato ampliato e rimodulato dall'articolo 72, D.L. 19 maggio 2020, n. 34.

⁵² Danimarca, Estonia, Grecia, Croazia, Ungheria, Irlanda, Olanda.

attivato regimi di congedo parentale emergenziali, con significative differenziazioni relative a condizioni di ammissibilità e ammontare dell'indennità sostitutiva. In alcuni Paesi, come ad esempio la Francia, è stata data la possibilità ai lavoratori di utilizzare il congedo retribuito per malattia anche per sopperire a esigenze di cura dei familiari dovute all'infezione da Covid-19 mentre invece in Spagna sono stati previsti meccanismi di riduzione dell'orario giornaliero di lavoro per esigenze di cura. In Irlanda, ad esempio, sono stati istituiti dei congedi brevi, per sopperire a situazioni contingentate all'emergenza sanitaria mentre in Paesi quali la Bulgaria, Finlandia, Lettonia, Malta, e Ungheria non sono stati previsti dispositivi a sostegno delle esigenze di cura familiare lasciando la possibilità ai lavoratori di ricorrere a forme di aspettativa non retribuita oppure alle ferie, laddove disponibili.

Laddove previsto, l'accesso al congedo parentale è stato consentito, nella maggior parte dei casi, ai genitori con bambini fino a 12 anni⁵³ mentre solo in un caso il limite di età è stato inferiore, 8 anni in Polonia, e più alto, fino a 16 anni in Austria, Cipro, Repubblica Ceca, Francia, Grecia e Malta. In 11 casi non è stato previsto alcun limite di età in presenza di figli con disabilità⁵⁴. La durata del congedo varia da un minimo di 2 settimane (Italia) ad un massimo 2 mesi (Lituania). In Germania, il congedo, pari a 10 settimane, viene raddoppiato nel caso di genitori *single* mentre il Belgio utilizza uno schema di orario ridotto che consente a entrambi i genitori di ridurre il tempo di lavoro dal 20% al 50%. In numerosi casi l'accesso al congedo non è consentito se uno dei due genitori usufruisce di altre prestazioni di sostegno, compresi sussidi salariali e di disoccupazione, malattia o telelavoro⁵⁵. Tali disposizioni rivelano un approccio selettivo rispetto al sostegno della cura dei figli, orientato a sostenere solo situazioni familiari particolarmente vulnerabili, aumentando inoltre il rischio che le donne restino a casa per dedicarsi al lavoro di cura. In tal senso, il congedo viene a configurarsi come strumento per sopperire ad un'esigenza temporanea di custodia e non quale diritto individuale del genitore a trascorrere tempo con i figli.

Come mostra la seguente tabella esemplificativa (tabella 7.4) numerosi Paesi, in particolare 13 Paesi su 27 hanno reso accessibili gli schemi di congedo anche

⁵³ Belgio, Bulgaria, Finlandia, Germania, Italia, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia.

⁵⁴ Austria, Belgio, Cechia, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania.

⁵⁵ Austria, Belgio, Cipro, Francia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania.

a categorie di lavoratori solitamente esclusi, come ad esempio i lavoratori autonomi⁵⁶.

Tra i suddetti, ad esempio i lavoratori tedeschi impiegati nei *minijobs* sono stati esclusi da dispositivi di protezione del reddito ma hanno avuto accesso ai congedi parentali⁵⁷. Si tratta di una misura di cui beneficeranno in particolare le donne, che ne rappresentano all'incirca il 60% di una platea di 8 milioni di lavoratori⁵⁸.

Tabella 7.4 Congedi per lavoratori autonomi in relazione alla pandemia da Covid-19

Estensione dell'accesso ai congedi per i lavoratori autonomi
Belgio, Cechia, Francia, Germania, Italia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia

Fonte: elaborazione Inapp

Rispetto all'indennità sostitutiva, quasi tutti gli Stati hanno previsto una qualche forma di pagamento, fatta eccezione per la Spagna che non la prevede e la Bulgaria che eroga solo un contributo *una tantum* pari a 375 BGN (circa 190 euro), tuttavia tale contributo viene erogato a fronte di esigenze di cura ma anche di gravi difficoltà finanziarie. Nel resto dei Paesi l'entità del beneficio varia considerevolmente tra quelli che hanno erogato una quota percentuale sui salari pregressi e quelli che hanno offerto indennità forfettarie. Queste ultime, pagate in Belgio, Finlandia e Malta, variano da un minimo di 500 ad un massimo di 800 euro.

Il congedo è pagato al 100% dei guadagni precedenti in Austria, Lussemburgo e Grecia mentre nei restanti Paesi si va da una retribuzione compresa tra il 50% e l'80%. In Slovenia e Portogallo l'importo erogato non può essere inferiore alla soglia legale stabilita dal salario minimo nazionale. In due Paesi l'ammontare dell'indennità aumenta per i nuclei monoparentali e in presenza di figli con disabilità: in Belgio l'indennità passa da 532 a 640 euro in caso di disabilità di un figlio e a 1050 in caso di genitore *single*; a Cipro invece aumenta la percentuale

⁵⁶ Belgio, Cechia, Francia, Germania, Italia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia.

⁵⁷ <http://www.minijob-zentrale.de> – Federal Ministry For Family Affairs, Senior Citizens, Women And Youth, Parental Allowance, Parental Allowance Plus and Parental Leave – The Federal Parental Allowance and Parental Leave Act, <https://bit.ly/3m6HMO8f>.

⁵⁸ Tra questi circa 4,9 milioni hanno mini-job come lavoro principale, i rimanenti come secondo lavoro o per approfondimenti si veda: European Commission (2018), *Case study – gaps in access to social protection for mini-jobs in Germany*.

di indennità. Va detto che in generale i tassi di sostituzione del reddito associati ai congedi emergenziali sono pagati allo stesso livello dei congedi ordinari oppure, in diversi casi, prevedono indennità supplementari⁵⁹. L'entità dei congedi è un elemento importante nella considerazione degli effetti sul genere: nei casi in cui non è attribuita o il suo valore è basso, ciò incide sulla condizione economica di chi si fa carico dei compiti di cura all'interno della famiglia, rendendo le donne, che solitamente svolgono il ruolo di *caregivers* principali, più dipendenti economicamente. L'entità dei tassi di sostituzione è ancor più dirimente per i nuclei monoparentali la cui composizione percentuale è altamente femminilizzata e che, rispetto alle coppie con figli, sono spesso caratterizzati da bassa intensità di lavoro e un alto rischio di povertà o di deprivazione materiale. Va detto che già prima della pandemia da Covid-19, i livelli di protezione sociale per i genitori single risultavano più deboli rispetto a quelli riferiti ai genitori in coppia, ciò anche a causa della maggiore incidenza del *part-time* e del lavoro *non standard*. Sebbene le conseguenze sociali ed economiche della pandemia Covid-19 per i genitori single siano ancora poco note, sulla base dei risultati delle prime ricerche e delle lezioni tratte dalle precedenti crisi economiche, sono stati identificati tre fattori di rischio per i genitori single: la chiusura delle scuole può essere particolarmente difficile per i genitori single e i loro figli, i genitori single lavorano in settori dell'economia più fortemente colpiti e la perdita di reddito può essere più difficile da compensare senza un secondo percettore di reddito, e se seguirà un periodo di austerità questo potrebbe determinare effetti in sproporzionati per i genitori single⁶⁰. Tuttavia l'attenzione specifica a tale gruppo è rilevata solo in Belgio, Germania e Cipro.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda il confronto tra le indennità pagate per congedo e quelle pagate come sussidio salariale o di disoccupazione. In 9 Paesi⁶¹ l'indennità di congedo parentale è retribuita in maniera paritaria rispetto ai sussidi di protezione dell'occupazione mentre in 11 Paesi è inferiore. Ciò rende i congedi meno competitivi da un punto di vista

⁵⁹ Austria, Belgio, Cechia, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Svezia.

⁶⁰ Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The situation of single parents in the EU*, December 2020. Si veda <https://bit.ly/3scf8z0>.

⁶¹ Austria, Cipro, Francia, Grecia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia.

economico, riflettendo una visione che sottovaluta l'importanza della cura, aggravando la divisione di genere del lavoro (Rubery e Tavora 2020).

7.5 Le misure a sostegno della fragilità

La crisi determinata dalla pandemia ha ulteriormente aggravato la vulnerabilità di alcuni gruppi già in condizione di svantaggio, con incisive e rapide diminuzioni nei livelli di reddito e il conseguente aumento del rischio di transitare da una condizione di rischio di povertà a quella di povertà relativa e/o assoluta. La crisi ha comportato un significativo aggravamento dell'insicurezza abitativa, contemporaneamente riferita alla sostenibilità dei pagamenti dei mutui e dei canoni di locazione per gli alloggi.

Anche la fragilità economica, e le connesse condizioni di povertà e rischio di povertà, sono notoriamente segnate da dinamiche di genere, aumentando per alcune categorie di lavoratori e lavoratrici nonché per specifici segmenti della popolazione, quali ad esempio i nuclei familiari monoparentali e le donne anziane. Sarebbe pertanto opportuno calibrare le risposte in relazione ai bisogni specifici in particolare delle donne, tenendo in considerazione la dimensione di povertà intrafamiliare e la distribuzione di risorse e opportunità all'interno del nucleo familiare (Inapp 2019).

A tal proposito si evidenzia come alcuni Paesi dell'UE abbiano predisposto specifici programmi di sostegno rivolti alle famiglie con bambini con erogazioni *una tantum* di denaro (Austria, Bulgaria, Francia, Grecia, Germania, Lituania) condizionate da verifiche di reddito semplificate, e adattamenti degli assegni familiari esistenti (Lettonia e Slovenia) con un aumento degli importi delle indennità standard e integrazioni. A Malta, in Finlandia e in Bulgaria sono stati istituiti sussidi mensili per il genitore che usufruisce dei congedi non retribuiti. In Italia è stato istituito il *Reddito di emergenza*⁶² mentre in Spagna l'*Ingreso Mínimo Vital*⁶³ si pone quale misura di reddito minimo rivolta ai nuclei familiari in condizione di vulnerabilità economica.

⁶² D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto Rilancio), art. 82; D.L. 14 agosto 2020, n. 104; D.L. 28 ottobre 2020, n. 137.

⁶³ Real Decreto-ley 20/2020, *Ingreso Mínimo Vital* – <https://bit.ly/3F1nlUR>.

7.6 L'importanza di politiche fiscali in ottica di genere

Sebbene non sia stato possibile analizzare il complesso apparato di norme e documenti programmati in materia di politiche fiscali e monetarie seguendo la logica e la metodologia applicata in questo lavoro, si ritiene comunque opportuno dedicare un piccolo spazio di riflessione ad un tema di grande rilevanza in termini di genere. Infatti, l'assunzione di una prospettiva di genere nella definizione delle politiche fiscali dovrebbe rappresentare una istanza fondamentale per il *policy making*, da declinare attraverso analisi degli impatti macroeconomici e distributivi potenziali e reali proprio perché tali politiche consentono di definire misure e interventi che possono contribuire a ridurre le disuguaglianze di genere. In tale prospettiva, la variazione dell'unità di tassazione dalla famiglia alla persona fisica, rendendo il sistema fiscale maggiormente progressivo, viene indicata dal Fondo Monetario Internazionale come elemento dall'elevato potenziale di ritorno a lungo termine sulla partecipazione femminile alla forza lavoro (International Monetary Fund 2020a).

In generale, le politiche fiscali, incidendo sulle retribuzioni di donne e uomini e quindi sulla loro partecipazione al mercato del lavoro, sono connesse agli squilibri di genere che caratterizzano quest'ultimo e, quindi, alle dinamiche di sviluppo economico dei Paesi.

La definizione delle politiche di ripresa dalla crisi economica legata al Covid-19 dovrebbe, pertanto, necessariamente focalizzare la sua attenzione sull'eliminazione delle disposizioni fiscali che discriminano i redditi secondari nell'ambito dei nuclei familiari, prevalentemente femminili, nonché sui fattori che incidono nella partecipazione al mercato del lavoro quali, ad esempio, la riduzione dei costi legati alla cura dell'infanzia e la promozione e all'incremento della disponibilità finanziaria per i congedi parentali, in un'ottica di redistribuzione dei compiti di cura nel nucleo familiare.

Conclusioni

La pandemia da Covid-19 e la conseguente crisi socio-economica stanno producendo effetti significativi innestandosi in un mercato del lavoro caratterizzato da forti squilibri di genere. Le donne costituiscono la maggioranza nei settori occupazionali essenziali e in quelli più colpiti dal blocco e dalla riduzione delle attività, trovandosi quindi più esposte al virus e a maggior rischio occupazionale, anche in relazione all'aumento dei carichi di cura e custodia dei figli legati alle chiusure delle scuole, in particolare con la gestione della didattica a distanza, e dei servizi di assistenza.

I dati europei e italiani mostrano i primi effetti della crisi da Covid-19 sulla partecipazione femminile al lavoro anche se l'ingente mole di interventi varati dai Paesi europei, unitamente al divieto di licenziamento previsto, non consente, ad oggi, di delineare precisamente l'incidenza di questa crisi sull'occupazione di uomini e donne.

I capitoli precedenti hanno mostrato quali sono state le scelte dei governi europei per il contrasto agli effetti socio-economici della crisi innescata dalla pandemia, facendo emergere sia ampi spazi di convergenza che di differenziazione sulla tipologia di misure adottate.

Essi hanno agito, in relazione alla situazione epidemiologica, con interventi di rimodulazione lungo il corso dei mesi, anche in relazione alle peculiarità dei diversi sistemi di regolamentazione del lavoro, con una articolata gamma di azioni per rispondere prontamente alle esigenze di continuità nella produzione e nelle attività e, contemporaneamente, a quelle di distanziamento fisico per il contenimento della diffusione della pandemia.

La documentazione analizzata, relativa alla programmazione delle misure, non ha tuttavia mostrato declinazioni volte a considerare esplicitamente gli squilibri strutturali di genere nel mercato del lavoro e nelle dinamiche di equilibrio tra

compiti di cura e lavoro retribuito. Va osservato, però, che nel tentativo di rendere maggiormente inclusivi i meccanismi di protezione del reddito, i Paesi hanno – come descritto nei capitoli precedenti – ampliato misure e modalità di accesso per garantirne la copertura anche settori e categorie di lavoratori solitamente esclusi e che, in alcuni casi, presentano una ampia componente femminile. Tuttavia, l'analisi in chiave di genere dei provvedimenti ha evidenziato come, in generale, le *policy* programmate, caratterizzate da un approccio *gender blind*, abbiano sottovalutato le diverse conseguenze sui due generi. Sebbene tutti gli Stati abbiano introdotto le stesse tipologie di interventi, emergono significative differenze in termini di potenziale accesso, eleggibilità dei destinatari, entità e durata dei benefici, mostrando come proprio in questi elementi – tutt'altro che neutri rispetto al genere – si configurino gli effetti più significativi. In generale, si rileva come alcuni settori e categorie lavorative, caratterizzate da una forte femminilizzazione, abbiano avuto accesso limitato o nullo ai sistemi di protezione sociale offerti e che quanto più universalistici siano gli approcci utilizzati minore è il rischio di esclusione e svantaggio per le donne.

Nel rispondere alla domanda relativa all'effettivo raggiungimento dell'intera popolazione-obiettivo, composta appunto da donne e uomini con situazioni e bisogni largamente differenziati, il presente lavoro ha voluto offrire il suo contributo conoscitivo. Come avvenuto in numerosi altri ambiti, la pandemia da Covid-19 ha posto sotto una lente d'ingrandimento molte delle criticità che caratterizzano i sistemi socio-economici. La tempestività con la quale offrire risposte *gender sensitive* deve essere necessariamente fondata su una robusta consapevolezza delle dinamiche di genere e quindi su una articolata conoscenza del contesto di riferimento: ciò ha conseguenze immediate che sul lungo termine, proprio in relazione alla costruzione e al consolidamento di una cultura e di una sensibilità diffuse e consapevoli in relazione alle questioni di genere, in tutti i livelli di *governance* e in tutte le fasi del ciclo di *policy*.

Appare dirimente, d'ora in poi, orientare gli interrogativi della ricerca sociale al fine di comprendere, quando decadrà l'effetto cuscinetto che il sistema di protezione sociale ha sinora esercitato, quali saranno gli effetti sul reddito e sull'occupazione di uomini e donne.

Per tale motivo è doveroso tenere alti i livelli di attenzione su alcuni fattori in ottica di genere: sarà necessario mantenere in primo piano il dibattito pubblico sull'economia della cura e investire nelle infrastrutture sociali considerando la

spesa in istruzione, salute e cura quali elementi capaci di implementare e migliorare la capacità produttiva dei Paesi, al tempo stesso creando nuova occupazione con risvolti sull'occupazione femminile (Rosselli e Simonazzi 2016). La capitalizzazione dell'esperienza di *homeworking* dovrebbe condurre alla messa a sistema del lavoro da remoto quale strumento di flessibilità e benessere per tutti i lavoratori e le lavoratrici, evitando nuove gabbie di genere che lo intendano quale mezzo dedicato alle donne per occuparsi in maniera esclusiva della cura e scongiurando un effetto di scoraggiamento per le donne rispetto al rientro al lavoro.

Tali fattori dovrebbero essere presi in debita considerazione e orientare l'attuazione delle politiche di ripresa europee e nazionali di accompagnamento e uscita dalla crisi economica. In tal senso, un approccio strategico orientato al *mainstreaming* di genere risulta elemento imprescindibile affinché le politiche e gli interventi contribuiscano a superare i divari preesistenti, rafforzando processi di elaborazione di politiche maggiormente eque, inclusive ed efficaci. È necessario che tale metodo sia integrato nella declinazione attuativa del pacchetto NextGenerationEu⁶⁴ che, per imponenza delle risorse economiche disponibili e ampiezza degli ambiti di riferimento, si pone come opportunità irrinunciabile per agire sugli squilibri che segnano i percorsi di donne e uomini nei sistemi sociali, economici e del lavoro.

Lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, approvato nel luglio 2021 dal Consiglio europeo, rappresenta una sfida e un'occasione sostanziale per investire in politiche capaci di superare le disuguaglianze di genere, mettendo in campo un'azione politica coordinata e coerente volta a riorientare l'economia ed il mercato del lavoro in una direzione più egualitaria ed inclusiva. Klatzer e Rinaldi (2020) hanno evidenziato come, pur a fronte di un maggiore impatto della crisi sulle donne, il programma di stimolo europeo si concentri su quei settori dove la presenza maschile è predominante (per es., digitale, energia, costruzioni e trasporti) e sottolineano, in tal senso, la necessità di applicare correttivi che considerino attentamente i risvolti e i possibili sviluppi dei settori meno considerati e, più in generale, che tutte le proposte e i progetti relativi a NextGenerationEU comprendano valutazioni di impatto di genere, fondate su *set* di dati con adeguati livelli di disaggregazione

⁶⁴ L'iniziativa NextGenerationEU è uno dei principali strumenti finanziari dell'Unione europea per contrastare la crisi generata dalla pandemia da Covid-19, nell'ambito del Recovery Plan, il piano complessivo per la ripresa definito dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo.

e sull'uso del bilancio di genere⁶⁵ in tutte le fasi del ciclo di *policy* (programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione). Tale prospettiva, sostenuta anche dal Parlamento europeo, presuppone l'introduzione, in forma di obbligo, della necessità di integrare la dimensione di genere e di impatto di genere (attraverso la definizione del bilancio di genere) nei regolamenti del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 e dell'iniziativa NextGenerationEU, sollecitando l'adozione di una metodologia di monitoraggio trasparente, globale e significativa, eventualmente procedendo ad aggiustamenti in fase di revisione intermedia. L'equità di genere dovrebbe essere dunque integrata in maniera trasversale a tutte le politiche per la crescita, attraverso la definizione di adeguati strumenti per la valutazione d'impatto di genere. Più in generale, sarebbe necessario integrare i piani nazionali con interventi mirati per l'occupazione femminile, finalizzati a superare i *gap* salariali, aumentare la qualificazione del lavoro femminile e garantire condizioni di lavoro dignitose, pari opportunità di carriera e riconoscimento professionale in tutti gli ambiti e settori lavorativi. Infine, sarebbe opportuno investire in maniera considerevole nelle infrastrutture sociali e sull'economia della cura considerando la spesa in istruzione, salute e cura quali elementi capaci di implementare e migliorare la capacità produttiva di un Paese, al tempo stesso creando nuova occupazione con risvolti sull'occupazione femminile dovuti anche alla maggiore libertà nella scelta tra cura non retribuito e lavoro retribuito (Rosselli e Simonazzi 2016).

La necessità di varare politiche per la parità di genere non rappresenta solo un'azione positiva, finalizzata a colmare rilevanti divari, ma anche una utile strategia per affrontare in modo equo ed inclusivo le conseguenze dell'attuale crisi economica nonché un efficace volano per una crescita sostenibile dell'economia. Le istanze operative con le quali perseguire tali obiettivi afferiscono, pertanto, all'assunzione sistematica di una prospettiva di genere nella definizione, nell'implementazione e nella valutazione delle politiche definite dai governi, nella consapevolezza che le pratiche di *gender assessment*

⁶⁵ Il bilancio di genere è un metodo per l'analisi delle spese di una amministrazione, finalizzato a una loro riclassificazione che evidenzia le ricadute differenziate per donne e uomini delle scelte fatte in termini di allocazione e uso delle risorse finanziarie. Il documento di bilancio di genere fornisce pertanto elementi di analisi e valutazione in ottica di genere delle scelte e degli impegni economici e finanziari di un'amministrazione. Si tratta di uno strumento che, in una prospettiva valutativa, conduce pertanto a una ridefinizione delle modalità di costruzione del bilancio stesso in una prospettiva di *gender mainstreaming*.

debbano accompagnare tutte le fasi di lavoro: attraverso la definizione e l'utilizzo costante di modelli e strumenti per la valutazione in chiave di genere delle politiche, è possibile definire risposte sempre aderenti alle effettive esigenze del contesto di riferimento. In tal senso, uno dei passaggi-chiave è la capitalizzazione delle esperienze di *gender budgeting* finora realizzate, promuovendone la diffusione e l'utilizzo sistematico a tutti i livelli di *governance* nazionale e locale, valorizzandone le potenzialità quale strumento di conoscenza degli effetti in ottica di genere delle scelte politiche e degli impegni economico-finanziari, quindi di massimizzazione nell'uso delle risorse in termini di sviluppo sociale ed economico. La prospettiva valutativa, e più in generale di effettiva conoscenza dei fenomeni sociali, pone la necessità di potenziare la disponibilità di dati statistici adeguatamente disaggregati *in primis* rispetto al genere, con riferimento alle dimensioni descrittive degli squilibri di genere nella partecipazione ai sistemi economici, lavorativi e sociali e, in una prospettiva intersezionale, all'insieme di elementi che soggiacciono all'intreccio tra la variabile di genere e i diversi fattori di rischio per l'esclusione sociale e le discriminazioni. L'urgenza e l'importanza di tali istanze richiedono un'azione immediata sugli squilibri di genere nei luoghi decisionali, a partire dalle *task force* politiche e scientifiche poiché la definizione degli obiettivi da perseguire nel futuro e la programmazione dell'uso delle risorse economiche disponibili non possono che essere fondate sulla partecipazione equilibrata di donne e uomini al processo decisionale.

Appendice

Lettura analitica di genere delle misure anticrisi – EU 27

- A1 – misure per l'occupazione
- A2 – misure per la conciliazione e il sostegno alle famiglie

A1 – Misure per l'occupazione

Paese	Misura	Caratteristiche	Gender +/-	Implicazioni di genere
Austria	STW - Corona-kurzarbeit	Sussidio salariale compreso tra 80 e 90%	g+	Indennità salariale incrementata per lavoratori a basso reddito.
	Notfallfonds- sussidio lavoratori autonomi e microimprese	Indennità forfettaria da euro 500 a 2500 al mese con tetto complessivo di 30000	g+	Accedono alla misura anche i pensionati impiegati in un lavoro marginale o a bassa (generalizzato livello basso delle pensioni femminili).
	Neustart Bonus	Sussidio finalizzato a promuovere lavoro a tempo parziale per i disoccupati registrati al Servizio pubblico per l'impiego	g+	Consente di conciliare lavoro e cura, garantendo un tempo di lavoro part-time e una retribuzione all'80% del reddito netto pieno della persona prima della disoccupazione.
Belgio	STW – Chomage Temporaire	70% dello stipendio lordo, con tetto 2775 euro	g+	Accesso alla misura garantito ai genitori per chiusura scuola o quarantena figli; l'indennità di disoccupazione temporanea è attribuita automaticamente dallo Stato ai lavoratori di specifici settori molto colpiti dalla crisi, generalmente femminilizzati
Bulgaria	STW - Fondo per la disoccupazione	60% dello stipendio lordo	g+	Bassa compensazione salariale incide negativamente sulla condizione economica delle donne, se si considerano il livello di gender pay gap; nessuna indennità salariale prevista per i lavoratori autonomi e per il settore domestico
Cechia	STW	Al lavoratore viene erogata una quota media pari a 982 euro	g-	Nella prima fase di lockdown e fino ad agosto 2020, erano esclusi dagli schermi di protezione sociale i lavoratori temporanei, quelli in part-time e quelli che percepivano un reddito mensile inferiore a 400 euro
Cipro	STW - Sussidio speciale di disoccupazione (in coerenza di rapporto di lavoro)	60% della retribuzione media, con livelli minimo e massimo stabiliti	g+	Divieto di licenziamento (i settori più colpiti sono quelli maggiormente femminilizzati). Possono accedere alla misura anche le persone con più di 65 anni che non ricevono la pensione legale e continuano a lavorare. Importo minimo erogabile stabilito a 365 euro
Croazia	Sussidio salariale	534 euro (simile al salario minimo-546 euro) 267 euro per il lavoro part-time per riduzione ore dal 50% al 70%	g+	L'erogazione di una quota corrispondente al salario minimo garantisce una protezione salariale per i redditi più bassi
			g-	Freelance non inclusi; stagionali con indennità al 50%

Danimarca	Sussidio salariale	Gli autonomi per il mancato guadagno	g+	Programma di formazione e riqualificazione (orientata a manodopera) per soggetti colpiti da crisi pagato al 110% dell'indennità di disoccupazione- da agosto. Aumenti indennità per persone con figli e single parents. Jobsharing previsto dal contratto collettivo diventa più flessibile e consente di creare un sistema di alternanza con la disoccupazione
			g-	La soglia minima di guadagno/reddito, per accedere ai meccanismi di protezione sociale, esclude di fatto i lavoratori a basso reddito.
Estonia	Sussidio salariale EUIF	70% del salario medio mensile con massima- le stabilito a 1000 euro + 150 euro da parte del datore di lavoro	g-	Autonomi non inclusi dai meccanismi di protezione sociale. I dipendenti per accedere ai benefici devono avere lavorato 12 sui 36 mesi precedenti
Finlandia	Disoccupazione di base o disoccupazione legata al reddito	Tra 50 % e il 90 % del salario medio	g+	Maggiore flessibilità dei requisiti di accesso: 13 settimane di contribuzione anziché 26 per accedere ai benefici. Estensione agli imprenditori dei benefici relativi alla disoccupazione di base. Si tratta di un diritto temporaneo legato alla contingenza della pandemia e soggetto a requisiti stringenti
			g-	Lavoratori a basso reddito esclusi dagli schemi di disoccupazione temporanea beneficiano di trasferimenti monetari non parametrati sul reddito. In periodo di crisi decade la deroga per i licenziamenti di chi ha un contratto a tempo determinato (divieto licenziamento - rif. sez. 9 legge 55/22) mentre l'obbligo del preavviso in caso di licenziamento è ridotto a 5 giorni
Francia	Chomage partielle		g+	Part-timers hanno accesso a regime di disoccupazione-non previsti requisiti fondati su minimi contributivi

	Attività partiel- chomage partie	Tra 70 % e il 90 % del salario medio, con li- vello minimo pari al salario minimo (8,03 eu- ro all'ora)	g+	Accesso all'attività partiel per i lavoratori domestici: i datori di lavoro possono pagare totalmente le ore non lavorate e beneficiare per tali ore del credito d'imposta. In alternativa possono fare domanda per il regime di attività parziale. retribuendo le ore programmate e non effettuate fino all'80% dell'importo netto. Saranno rimborsati al 65% dell'importo netto delle ore previste e non effettuate. Il compenso non è soggetto a contributi o detrazioni sociali e non darà luogo a diritti di credito d'imposta. I lavoratori che percepiscono un salario minimo sono indennizzati al 100%. la misura è dedicata a tutti i dipendenti del settore privato. regole generali sono state rese più flessibili per l'accesso e sono state introdotte modifiche per i lavoratori a tempo parziale, apprendisti e con contratto di formazione professionale garantendo a tutti gli stessi diritti alla retribuzione minima mensile dei lavoratori a tempo pieno. Per i lavoratori a tempo parziale impegnati in attività di formazione sarà riconosciuta ad esempio la retribuzione intera.
	Fondo solidarietà piccole imprese, microimprese e lavoratori autonomi	1500 euro/ mese per lavoratori autonomi impiegati in imprese sottoposte a chiusura amministrativa o riduzione fatturato dal 70 al 50% rispetto all'anno precedente per imprese con non più di 10 dipendenti e un fatturato annuo imponibile inferiore a 60,000 euro	g+	Misura dedicata ai lavoratori autonomi impiegati in piccole imprese.
	Bonus potere di acquisto per condizioni di lavoro	1000 euro	g+	Lavoratori essenziali grande distribuzione - basso reddito settori altamente femminilizzati.
Germania	Sostegno ai lavoratori autonomi	Regime di reddito di base consentito accesso a autonomi, microimprenditori. Il reddito di base è condizionato ma i requisiti saranno verificati a posteriori. (arbeitslosengeld 432 euro per singolo)	g+	Retribuzione minima mensile per categorie solitamente escluse

	Short Time Work - Kurzarbeit	Tra il 70% e l'87% del salario medio	g+	Divieto di licenziamento; estensione a categorie di lavoratori solitamente esclusi; percentuale indennità aumenta in presenza di figli
			g-	Minijobs non accedono alla misura
Grecia	Short Time Work	Sussidio fisso 800 euro per 45 giorni per i lavoratori la cui attività è sospesa	g-	Sussidio erogato solo per un periodo minimo
	Temporary Wage Subsidy Scheme	534 euro al mese anche agli autonomi, con requisiti di eleggibilità semplificati	g+	Divieto di licenziamento - Anche coloro che non arrivano agli standard contributivi possono accedere
			g-	Il sussidio fornito è di gran lunga inferiore agli standard posti dal salario minimo nazionale
Ungheria	Kurtzarbeit con obbligo di formazione	70% del salario, accesso anche per gli autonomi. Il 70% si applica fino al massimale mensile di 615 euro	g+	Divieto licenziamento per aziende che vogliono accedere al sussidio
			g-	Part-timers e coloro che si trovavano in disoccupazione prima dell'avvio della misura non sono eleggibili
Irlanda	Temporary Wage Subsidy Scheme (TWSS) - da settembre 2020 Employment Wage Subsidy Scheme (EWSS)	70% del reddito settimanale, con tetto di 410 euro - da settembre 2020: 203 euro/settimana (paga lorda settimanale compresa tra 203 euro e 1462 euro) o 151,50 euro (tra 151,50 euro e 202,99 euro)	g+	Misura accessibile anche per i lavoratori autonomi
Italia	CIG Cassa Integrazione Guadagni - ordinaria e straordinaria	80% della retribuzione, con massimale	g+	Divieto di licenziamento (i settori più colpiti sono quelli maggiormente femminilizzati)
	Indennità Covid-19 per lavoratori autonomi, parasubordinati e dipendenti	600euro/ mese per lavoratori autonomi (1000euro maggio 2020 con perdita - 30% nel bimestre precedente)	g+	Inclusione dei lavoratori domestici, per la maggior parte donne, e stagionali (v. turismo, spettacolo), settori più colpiti e con presenza femminile maggioritaria
			g+	Lavoratori domestici: quota inferiore (500 euro)
Lettonia	Sussidio salariale	Dall 50% al 75% del reddito medio, con tetto di 700 euro - incremento di 50 euro per ciascun figlio a carico	g+	Quota incrementate in presenza di figli a carico (può contribuire a rispondere alle spese per le esigenze di conciliazione)
Lituania	Short Time Work	Dal 70% (non più di 607 euro lordi) al 90% del salario medio - 100% del salario minimo	g+	Sussidio salariale in percentuale maggiore per le fasce di reddito più basse, nelle quali la presenza di donne è maggioritaria. Sbarramento sa-

				lario minimo. Divieto di licenziamento, sostiene in particolare i settori più colpiti, generalmente a maggioranza femminile.
	Sussidio salariale	Per autonomi: contributo di 257 euro	g+	I requisiti contributivi per accedere a tale contributo decadono. Se si considera la frammentarietà che spesso caratterizza i percorsi occupazionali delle donne, questo elemento può rappresentare un vantaggio.
Lussemburgo	Misure per il lavoro ad orario ridotto	80% dello stipendio (100% del salario minimo)	g+	Alta percentuale di compensazione e vincolo livello del salario minimo (le donne spesso si trovano nelle fasce di reddito più basse). Inclusi anche i lavoratori a tempo determinato e con contratto di apprendistato (la precarietà di tali contratti si sovrappone a condizioni generalmente meno vantaggiose per le donne nel mercato del lavoro).
	Fondo di emergenza per i lavoratori autonomi	Contributo una tantum 2500 euro ai lavoratori autonomi	g+	Inclusione dei lavoratori autonomi (il minore livello di garanzie di cui godono i lavoratori autonomi si sovrappone a condizioni generalmente meno vantaggiose per le donne nel mercato del lavoro)
Malta	Sussidi salariali	Trasferimenti monetari da 500 euro (part-timers) a 800 euro mensili	g+	Inclusione part-timers, nei quali la presenza di donne è maggioritaria / Inclusione dei lavoratori autonomi (il minore livello di garanzie di cui godono i lavoratori autonomi si sovrappone a condizioni generalmente meno vantaggiose per le donne nel mercato del lavoro).
Paesi Bassi	NOW (Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging ten behoeve van behoud van Werkgelegenheid)	Max 90% del monte salariale	g+	Divieto di licenziamento (tutela dei settori maggiormente colpiti, a maggioranza femminile).
	Sovvenzione temporanea per lavoratori autonomi	1500 euro per lavoratori autonomi (salario minimo incrementato)	g+	Salario minimo incrementato (tutela le fasce di reddito più basse, nelle quali la componente femminile è generalmente maggioritaria).
Polonia	Pacchetto "Scudo anti-crisi"	80% del salario minimo per lavoratori dipendenti e autonomi	g-	Garanzia livello ridotto del salario minimo (incide negativamente sulle fasce di reddito più basse, nelle quali la componente femminile è maggioritaria)

	Congedo Covid-19	Fino a 28 giorni per genitori di under 8 (o a prescindere dall'età se disabili), fruibili in modo condiviso ma uno per volta. Corrisposto all'80% dello stipendio.	g- g+	L'età dei figli che definisce gli aventi diritto è la più bassa in Ue insieme a quella della Croazia, riduce di molto la platea dei fruitori Stati che hanno previsto un congedo per questa emergenza
Portogallo	Salario minimo	100% del salario minimo	g+	Salario minimo legale è stato incrementato fino a 635 euro
	Sostegno straordinario per il pagamento dei salari dei lavoratori ("Casa integrazione semplificata")	Max 6 mesi - sostegno 2/3 delle retribuzioni, con tetto massimo 1905 euro - soglia minima salario minimo legale 635 euro (calo attività almeno del 40%)	g+	Soglia minima - salario minimo legale (tutela le fasce di reddito più basse, nelle quali la componente femminile è generalmente maggioritaria). Il divieto di licenziamento (tutela i settori maggiormente colpiti, a maggioranza femminile)
	Sussidio salariale "Sostegno alla ripresa progressiva"	i lavoratori percepiranno tra il 77% e l'83% della loro retribuzione da agosto a settembre, e tra l'88 % e 92% da ottobre a dicembre 2020	g+	Divieto di licenziamento (i settori più colpiti sono a maggioranza femminile)
	Supporto lavoratori autonomi	Sostegno fino a 438 euro - assistenza sociale minima	g+	Inclusione dei lavoratori autonomi (il minore livello di garanzie di cui godono i lavoratori autonomi si sovrappone a condizioni generalmente meno vantaggiose per le donne nel mercato del lavoro)
Romania	Sussidi disoccupazione tecnica (con prolungamento di 3 mesi)	Integrazione salariale 80% - prolungamento: dal 1 ° giugno 2020 per 3 mesi al 41,5% della retribuzione di quei dipendenti che in precedenza hanno beneficiato di disoccupazione tecnica o i cui contratti di lavoro sono stati sospesi durante lo stato di emergenza	g+	L'alta compensazione salariale è positiva in prospettiva di genere, poiché le donne sono generalmente la maggioranza nelle fasce di reddito più basse
	Indennità per lavoratori autonomi e non standard indennità per liberi professionisti	Indennità del 75% dello stipendio lordo medio per il 2020 - RON 5.429 (euro 1.100) durante l'intero stato di emergenza	g+	Inclusione dei lavoratori autonomi e non standard: fattore positivo poiché generalmente il minore livello di garanzie di cui essi godono si sovrappone a condizioni di svantaggio per le donne nel mercato del lavoro
Slovacchia	Sostegno salariale alle	80% del salario medio (max 1100 euro / me-	g+	Salario minimo come soglia (tutela le fasce di reddito più basse, nelle

aziende supporto per i costi salariali per dipendente - misura di primo soccorso 3	se) (100% del salario minimo) - 3A) 80% di sostituzione salariale dei dipendenti, che non possono lavorare (massimo 880 euro per dipendente). 3B) somma fissa per ogni dipendente in base al tasso di perdita di vendite		quali la componente femminile è generalmente maggioritaria). Divieto di licenziamento (tutela i settori maggiormente colpiti, a maggioranza femminile)
Sostegno ai lavoratori autonomi - primosoccorso misura 2	Importo del sussidio fisso, rapportato al livello delle perdite. In aprile e nei prossimi mesi del 2020 disponibili i seguenti sussidi: 180 euro (20%-39,99% di perdite sulle vendite), 300 euro (40%-59,99% di perdite), 420 euro (60% - 79,99%) e 540 euro (80% e più perdite)	g+	Lavoratori autonomi (il minore livello di garanzie di cui godono i lavoratori autonomi si sovrappone a condizioni generalmente meno vantaggiose per le donne nel mercato del lavoro)
Piano di cassa integrazione temporanea e rimborso del relativo compenso salariale ai datori di lavoro	80% del salario medio - (se non ha lavorato negli ultimi 3 mesi, 50% e comunque non inferiore al 70% del salario minimo) - da giugno a dicembre 2020: 448 euro per 20-24 ore settimanali, 336 euro per 25-29 ore, 224 euro per 30-34 ore, 112 euro per 35 ore	g+	Divieto di licenziamento fino a 1 mese dopo la fine della misura (v. fase giugno-dicembre 2020) (i settori più colpiti sono a maggioranza femminile). Soglia salario minimo (tutela delle fasce di reddito più basse, nelle quali le donne sono generalmente la maggioranza). La misura si rivolge a, tra gli altri, ai lavoratori che si prendono cura dei bambini durante la chiusura di scuole e asili (generalmente i carichi di cura ricadono sulle donne all'interno dei nuclei familiari). Lavoratori che non possono recarsi al lavoro per motivi di sospensione del trasporto pubblico (generalmente le donne sono maggioritarie nell'uso dei mezzi pubblici di trasporto)

	Reddito di base mensile per lavoratori autonomi	350 euro per marzo e 700 euro per aprile e maggio 2020 - La quinta legge di emergenza, adottata dal Parlamento il 15 ottobre 2020, riattiva il reddito di base per i lavoratori autonomi, i soci e gli agricoltori. La misura sarà in vigore dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020 ma potrà essere prorogata per altri sei mesi. Il reddito di base è limitato a 1.100 euro al mese		Lavoratori autonomi (il minore livello di garanzie di cui godono i lavoratori autonomi si sovrappone a condizioni generalmente meno vantaggiose per le donne nel mercato del lavoro)
	Indennità di crisi per i dipendenti pubblici	Bonus di crisi durante le epidemie (dal 13 marzo al 31 maggio). Il livello massimo è il 100% della paga oraria (normalmente il 65%)	g+	I settori di "prima linea" sono a maggioranza femminile
Spagna	Sussidio salariale	Salario pieno (compensazione delle ore non lavorate entro il 31 dicembre 2020)	g+	Divieto di licenziamento (tutela dei settori più colpiti, a maggioranza femminile)/Estensione a part-timers (la presenza delle donne nel gruppo dei part-timers è maggioritaria)
	Tutela del reddito per lavoratori autonomi e liberi professionisti colpiti dallo stato di emergenza beneficio straordinario per cessazione attività.	Per lavoratori autonomi 75% della perdita economica, con base minima di 661 euro	g+	Misura preesistente: alleggerimento criteri di accesso e in particolare all'estensione ai lavoratori domestici (per la maggioranza donne), per i quali l'importo del sussidio è pari al 70% della "base normativa" della previdenza sociale con un massimo di 950 euro
Svezia	Tillvaxtverket (indennità di lavoro a tempo ridotto)	Dal 1° maggio 2020 e per tre mesi, i datori di lavoro potranno ridurre l'orario di lavoro dei loro dipendenti fino all'80% (invece del 60%). I costi salariali saranno ridotti di oltre il 70% (in precedenza del 50%), mentre i lavoratori manterranno quasi il 90% del loro salario iniziale. riduzione dei contributi previdenziali dei datori di lavoro, costi del dato-	g+	Inclusione part timers (la presenza delle donne nel gruppo dei part-timers è maggioritaria)
			g-	Esclusione gig-workers e free-lancers (le minori garanzie disponibili per questi lavoratori si sovrappongono alle condizioni generalmente meno vantaggiose delle donne nel mercato del lavoro)

		re di lavoro possono essere ridotti fino all'86% nei mesi di maggio e giugno. Potenziati i meccanismi di controllo/alleggerimento criteri di eleggibilità (v. info su meccanismi di calcolo)		
	Indennità di disoccupazione per le imprese inattive	Modifiche temporanee al diritto dei lavoratori autonomi all'assicurazione contro la disoccupazione	g+	Inclusione dei lavoratori autonomi: fattore positivo poiché generalmente il minore livello di garanzie di cui godono i lavoratori autonomi si sovrappone a condizioni di svantaggio per le donne nel mercato del lavoro

A2 – Conciliazione e sostegno alle famiglie

Paese	Misura	Caratteristiche	Gender +/-	Implicazioni di genere
Austria	Congedo Covid-19	Fino a 3 settimane anche in blocchi per genitori occupati con figli under 14. Gli stipendi vengono corrisposti per intero, il datore di lavoro riceve poi rimborso dal Governo di 1/3 di quanto pagato	g+	Viene garantito l'accesso ad una platea di genitori maggiore (genitori di under 14) rispetto alla maggior parte dei Paesi UE che li destina a genitori di under 12. Il congedo è pagato al 100% dei guadagni precedenti.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.
	Aiuti una tantum per genitori e nuclei familiari in difficoltà per la crisi	Contributi a fondo perduto per un massimo di 3 mesi; ci sono delle soglie di reddito che la famiglia non deve superare	g+	Aiuti rivolti ai lavoratori subordinati, ma anche autonomi che hanno visto ridursi drasticamente le proprie entrate a causa della crisi. Le professioni in cui le donne sono più rappresentate sono tra quelle più colpite dalla crisi (ristorazione, turismo, commercio) questi contributi sono di grande aiuto.
Belgio	Congedo Covid-19	Congedo a tempo parziale per genitori di under 12 (o under 21 se disabili) usufruibile solo a schemi di riduzione 1/2 e 1/5	g- g+	Il congedo prevede solo una riduzione dell'orario lavorativo con impatto di genere nei carichi di cura familiare in concomitanza dei compiti lavorativi giornalieri. L'indennità è aumentata del 25% rispetto al congedo parentale tradizionale
	Indennità disoccupazione temporanea per cura	I lavoratori che si assentano da lavoro per accudire familiari con Covid-19 hanno diritto a una disoccupazione temporanea pagata al 70% dello stipendio lordo	g-	L'indennità percepita non è pari al 100% della remunerazione consueta, questo può sbilanciare in chiave di genere la scelta del chi rimane a casa ad accudire chi è ammalato visto che la donna spesso nella coppia è colei che guadagna meno.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.

Bulgaria	Congedo non retribuito	Non sono previsti congedi con retribuzione per far fronte alle esigenze di cura in emergenza Covid-19.	g-	In assenza di indennità, la fruizione del congedo è soggetta a uno sbilanciamento di genere nel suo impatto. È molto probabile che in famiglia, infatti, venga sacrificata la retribuzione minore che generalmente è quella della donna.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.
	Aiuti una tantum per genitori che hanno usufruito dei congedi non retribuiti	Per genitori di under 12 che non hanno diritto alle ferie retribuite e hanno dovuto usufruire di congedi non retribuiti. 375BGN pari a 222 euro.	g+	In assenza di misure specifiche per la conciliazione i genitori hanno dovuto prendere ferie o congedi non retribuiti per le necessità di cura in emergenza Covid-19. Il salario sacrificato in famiglia è quello inferiore, che è quello della donna comunemente. Questo aiuto ha un impatto di genere aiutando chi ha usufruito di questi congedi (perlopiù donne).
Cechia	Congedo Covid-19	Congedo retribuito per max 9 giorni per genitori di under 13 e under 16 se genitore single. Prestazione all'80% del salario aumentata del 20% rispetto al congedo tradizionale.	g+	L'età dei figli prevede un ampliamento della platea dei genitori che ne possono usufruire se si è genitore single. In Cechia la maggior parte dei genitori single è donna.
			g-	La durata complessiva dei giorni fruibili è particolarmente esigua.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.
	Assistenza immediata di emergenza	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.	g+	Il contributo serve alle spese ordinarie che una famiglia in difficoltà in questa emergenza non riesce a coprire, quali affitto, utenze, spesa giornaliera, utenze telefoniche e internet se ci sono minori in Dad. È rivolta ai nuclei familiari anche monoparentali (particolarmente presenti quelli femminili).
Cipro	Congedo Covid-19	Fino a 4 settimane in totale per entrambi i	g+	La platea di fruitori per età dei figli è ampia tra le maggiori in Eu .

		genitori di under 15 o senza limiti età se con bisogni speciali occupati nel settore privato. Pagati al 60% dello stipendio se fino a 1000 euro e al 40% oltre i 1000 euro. Per le famiglie monoparentali le percentuali di cui sopra salgono rispettivamente al 70% e al 50% e l'indennità massima per un periodo di un mese non può superare l'importo di 1,200 euro.	g-	Possono usufruirne i soli dipendenti nel privato, laddove molte donne sono impiegate nel pubblico soprattutto nell'istruzione e nella sanità.
			g-	L'aspetto remunerativo fa sì che si rischi di lasciare a casa ad accudire i figli principalmente la donna che percepisce meno, sacrificandola percentuale di entrata familiare minore.
			g+	Aumento indennità per le famiglie monoparentali, in cui il più delle volte il genitore unico è donna, ha un effetto positivo di genere.
Croazia	Congedo con indennità aumentata	Viene aumentata l'indennità salariale rispetto al congedo tradizionale ma le caratteristiche di accesso sono invariate: genitori under 8. Il diritto di fruizione è per entrambi i genitori.	g+	Aumento dell'indennità rispetto al normale congedo parentale e diritto di fruizione ad entrambi i genitori.
			g-	Limite di età dei figli per il suo utilizzo più basso in Ue insieme alla Polonia. Riduce molto la platea degli aventi diritto.
Danimarca	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.
Estonia	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.
Finlandia	Congedo non retribuito	Non sono previsti congedi con retribuzione per far fronte alle esigenze di cura in emergenza Covid-19.	g-	In assenza di indennità, la fruizione del congedo è soggetta a uno sbilanciamento di genere nel suo impatto. È molto probabile che in famiglia infatti venga sacrificata la retribuzione minore che generalmente è quella della donna.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.

	Assistenza finanziaria temporanea a causa dell'epidemia per genitori che usufruiscono dei congedi non retribuiti	28,94 euro a giorno lavorativo (723,50 euro mensili) per genitori che hanno dovuto usufruire dei congedi non retribuiti per occuparsi dei figli. Fino alla riapertura scuole a maggio. E' molto probabile che questo bonus riguardando chi ha preso i congedi non retribuiti per necessità di cura vedano maggiormente le donne come destinatari.	g+	In assenza di misure specifiche per la conciliazione i genitori hanno dovuto prendere congedi non retribuiti per le necessità di cura in emergenza Covid-19. Il salario sacrificato in famiglia è quello inferiore, che è quello della donna comunemente. Questo aiuto ha un impatto di genere aiutando chi ha usufruito di questi congedi (perlopiù donne).
	Sostegno per famiglie vulnerabili con figli da settembre a dicembre 2020	Erogato dalla previdenza sociale finlandese il contributo di 4 mensilità di sostegno di 75 euro mensili a testa è stato 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).	g+	Il contributo è servito alle necessità di base delle famiglie più vulnerabili, spesso numerose, dove il più delle volte la donna che è colei che ha una entrata minore genericamente in famiglia ha dovuto usufruire di congedi non retribuiti azzerando il proprio contributo al reddito familiare.
Francia	Congedo malattia indennizzato	Il congedo è rivolto a genitori di under 16 pagato al 90% per i primi 30 giorni.	g+	La platea di destinatari in base all'età dei figli è tra le più ampie. L'impatto economico è minimo.
	Disoccupazione parziale (per necessità di cura)	I genitori che prima usufruivano del congedo di malattia indennizzato per necessità di cura, da 1° maggio vengono messi in disoccupazione parziale, pagati all'84% dello stipendio netto e al 100% di salario minimo.	g+	Platea destinatari invariata rispetto al congedo di malattia e ampia, impatto economico tra i minori in Eu, tra chi non contempla la piena corresponsione del salario.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.
	Aiuto eccezionale di solidarietà per famiglie meno abbienti con figli	150 euro aggiuntive più 100 euro per figlio a carico per le famiglie che percepiscono RSA O ASS o beneficiano di APL. Versate in un'unica soluzione.	g+	Aiuto per le famiglie meno abbienti e in difficoltà, concepito come un aumento delle agevolazioni già percepite.

Germania	Congedo Covid-19	6 settimane per genitori under 12 pagate al 67% del salario. I genitori single hanno diritto fino a 20 settimane.	g-	L'indennità salariale lascia perdere una grossa fetta di guadagni per cui la ricaduta rischia di essere con connotazioni di genere: si sacrificherà probabilmente la percentuale di stipendio minore in famiglia che comunemente è quello della donna.
			g+	Attenzione ai genitori single (statisticamente maggiormente donne): si allunga di ben 14 settimane la fruizione.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.
	Kinderbonus per famiglie con bambini	300 euro ricevute insieme all'assegno per i figli a tutte le famiglie che ricevono assegno familiare.	g+	Aiuto per tutte le famiglie con figli.
	accesso facilitato assegni familiari	Per chi ha subito perdite di reddito con la crisi si fornisce prova di reddito relativa al solo mese precedente la domanda, accesso esteso a tutti lavoratori anche autonomi. Fino a 185 euro a bimbo.	g+	Buona la facilitazione dell'accesso agli assegni familiari e l'estensione degli aventi diritto anche agli autonomi, platea tra cui la presenza femminile è cospicua.
Grecia	Congedo Covid-19	15 giorni richiedibili da un solo genitore e solo se entrambi occupati con figli under 15 o disabili di qualsiasi età. Piena retribuzione.	g+	La platea destinatari in base all'età è tra le più ampie in Ue, ed è tra i pochi congedi in questa emergenza a piena retribuzione .
	Riduzione orario lavoro per necessità di cura	Ciascun genitore di under 15 può ridurre l'orario di lavoro di 25% a retribuzione piena recuperando in seguito le ore lavorative.	g+	Questa misura in alternativa ai congedi lascia ampia possibilità organizzativa alle famiglie senza perdere guadagni perché la retribuzione è invariata.
	Aiuto straordinario una tantum per famiglie percettrici di reddito minimo con bambini	Alle famiglie percettrici di reddito minimo garantito con figli minori, l'importo è accresciuto di 100 euro per il primo figlio minore e 50 euro ogni figlio minore successivo, fino a un massimo di 300 euro.	g+	Aiuto per le famiglie meno abbienti e in difficoltà, concepito come un aumento delle agevolazioni già percepite.

Ungheria	Congedo non retribuito	Non sono previsti congedi con retribuzione per far fronte alle esigenze di cura in emergenza Covid-19.	g-	In assenza di indennità, la fruizione del congedo è soggetta a uno sbilanciamento di genere nel suo impatto. È molto probabile che in famiglia infatti venga sacrificata la retribuzione minore che generalmente è quella della donna.
Irlanda	Congedo di 'forza maggiore'	3 giorni nei 12 mesi o 5 giorni nell'arco di 36 mesi per cause di forza maggiore, retribuiti.	g-	In assenza di specifiche misure per emergenza di cure si può usufruire di questo congedo preesistente ma di durata particolarmente ridotta, non adatto ad affrontare la problematica della cura della prole in emergenza Covid-19.
Italia	Congedo Covid-19	15 giorni (poi estesi a 30) ad uno solo dei genitori di under 12 o disabili di qualsiasi età; genitori di over 12 fino ai 16 anni possono usufruirne senza corresponsione di indennità e contribuzione figurativa. L'indennità è al 50% invece del 30%. Il congedo non incide sul conteggio dei congedi parentali tradizionali (ex art. 32 del D. Lgs. n. 151/2001).	g-	L'indennità è aumentata rispetto al congedo tradizionale ma impone comunque una perdita di reddito del 50% con un impatto di genere sulla fruizione poiché le famiglie sacrificheranno l'entrata minore che è quella femminile di solito.
			g+	La fruizione non incide sul conteggio congedi parentali tradizionali.
	Bonus baby-sitter	In alternativa al congedo Covid-19 per genitori di under 12 entrambi occupati, bonus per pagamento servizi di baby-sitting fino a max 600 euro e fino a 1000 euro per i lavoratori chiave.	g+	Questa alternativa ai congedi non intacca i guadagni familiari.
			g-	L'emergenza sanitaria lascia dubbi sull'opportunità di introdurre estranei a casa per i servizi di cura.
Reddito di emergenza per nuclei familiari in difficoltà economica a causa della crisi	il reddito deve essere inferiore o pari al Rem spettante. Il valore varia da 400 euro a 800 euro (elevabili a 840 euro se nel nucleo familiare vi è un disabile).	g+	Soluzione di sostegno per nuclei familiari in difficoltà, con soglie di reddito di emergenza che garantiscono la base minima per il nucleo familiare.	
Lettonia	Congedo non retribuito	Non sono previsti congedi con retribuzione per far fronte alle esigenze di cura in emergenza Covid-19.	g-	In assenza di indennità, la fruizione del congedo è soggetta a uno sbilanciamento di genere nel suo impatto. È molto probabile che in famiglia infatti venga sacrificata la retribuzione minore che generalmente è quella della donna.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.

	Premio con indennità aumentata per situazioni di crisi per ogni bambino e premio per genitori dipendenti con indennità di inattività	Aumentata di 50 euro per bambino l'indennità solitamente concessa per situazioni di crisi e 50 euro per ogni figlio minore a carico per i dipendenti che percepiscono indennità di inattività.	g+	Aiuto per le famiglie meno abbienti e in difficoltà, concepito come un aumento delle agevolazioni già percepite.
Lituania	Congedo Covid-19	Fino a 60 giorni per genitori di minori, disabili o anziani. Retribuito al 60% dell'ordinario salario lordo.	g+	La platea di potenziali fruitori è ampia e ingloba anche disabili e anziani, il numero di giornate è cospicuo.
	Pagamento una tantum per famiglie con bambini	Pagamento una tantum nel mese di giugno 2020 di 120 euro a bambino, 200 euro pro capite alle famiglie con più di due bambini e famiglie con bambini con disabilità o rischio di esclusione sociale.	g+	La riduzione salariale ha un suo impatto con possibili conseguenze di genere con la donna che vede sacrificare la sua entrata poiché la minore in famiglia
Lussemburgo	Congedo Covid-19	Fruibile per tutto il tempo in cui scuole e servizi sono chiusi. Rivolto a genitori occupati di under 13, fruibile da un genitore per volta. Retribuzione normale al 100%	g+	Buona la fascia di età che definisce i genitori aventi diritto, ottima la corresponsione intera tra le poche in Eu..
	Congedo di sostegno familiare	Per accudire familiari disabili o anziani a seguito della chiusura delle strutture usufruibili fino alla riapertura dei servizi. La retribuzione è equiparata ad una momentanea inattività per infortunio o malattia.	g+	Possibilità dedicata a chi accudisce familiari disabili e anziani a servizi chiusi. Generalmente sono maggiormente le donne a gestire questi carichi di cura per cui questi congedi impattano positivamente sulla platea femminile in emergenza.
Malta	Congedo non retribuito	Non sono previsti congedi con retribuzione per far fronte alle esigenze di cura in emergenza Covid-19.	g-	uno sbilanciamento di genere nel suo impatto. È molto probabile che in famiglia, infatti, venga sacrificata la retribuzione minore che generalmente è quella della donna.

	Sussidio per genitore che usufruisce del congedo non retribuito	800 euro (500 euro in caso di lavoro a tempo parziale) a uno dei genitori o genitore single che ha usufruito dei congedi non retribuiti in emergenza Covid-19.	g+	In assenza di misure specifiche per la conciliazione i genitori hanno dovuto prendere congedi non retribuiti per le necessità di cura in emergenza Covid-19. Il salario sacrificato in famiglia è quello inferiore, che è quello della donna comunemente. Questo aiuto ha un impatto di genere aiutando chi ha usufruito di questi congedi (perlopiù donne).
Paesi Bassi	Congedo non retribuito	Non sono previsti congedi con retribuzione per far fronte alle esigenze di cura in emergenza Covid-19.	g-	In assenza di indennità, la fruizione del congedo è soggetta a uno sbilanciamento di genere nel suo impatto. È molto probabile che in famiglia infatti venga sacrificata la retribuzione minore che generalmente è quella della donna.
	Congedo di emergenza	Congedo preesistente pagato regolarmente, è per risoluzione di gravi problemi familiari improvvisi e di breve durata.	g-	In assenza di specifiche misure per emergenza di cure si può usufruire di questo congedo preesistente ma di durata particolarmente ridotta, non adatto ad affrontare la problematica della cura della prole in emergenza Covid-19.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.
Polonia	Congedo Covid-19	Fino a 28 giorni per genitori di under 8 (o a prescindere dall'età se disabili), fruibili in modo condiviso ma uno per volta. Corrisposto all'80% dello stipendio.	g-	L'età dei figli che definisce gli aventi di diritto è la più bassa in Ue insieme a quella della Croazia, riduce di molto la platea dei fruitori.
			g+	La corresponsione è ad una percentuale tra le più alte tra gli Stati che hanno previsto un congedo per questa emergenza.
Portogallo	Congedo Covid-19	Per genitori occupati under 12, retribuito a 2/3 dello stipendio di base e 1/3 per gli autonomi.	g-	La riduzione salariale è cospicua soprattutto per gli autonomi, tra cui larga è la rappresentanza femminile.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.
	Sostegno finanziario eccezionale per genitori che si sono dovuti assentare dal lavoro per esigenze di cura durante la crisi	Importo pari ai 2/3 della retribuzione di base, per genitori di under 12 non in telelavoro che necessitano di assentarsi da lavoro per necessità di cura. Limite minimo 635 euro e massimo di 1905 euro in base ai giorni di assenza. Va richiesto mensilmente.	g-	Sostegno in abbinamento al congedo parentale per l'emergenza Covid. Nonostante il sostegno la riduzione salariale è cospicua.

Romania	Congedo Covid-19	Genitori under 12 o under 18 se disabili, pagato al 75%.	g-	La riduzione salariale è cospicua, sono maggiormente le donne che con molta probabilità usufruiranno di tale congedo, sacrificando in famiglia l'entrata minore. È tuttavia tra le soglie maggiori tra coloro che pagano i congedi con indennità in percentuale al salario ordinario.
Slovacchia	Congedo Covid-19	Per genitori di under 16 e per chi accudisce disabili o anziani a servizi chiusi. Retribuito al 55% del salario abituale.	g-	La riduzione salariale è cospicua, sono maggiormente le donne che con molta probabilità usufruiranno di tale congedo, sacrificando in famiglia l'entrata minore.
	Assistenza infanzia per lavoratori chiave	Viene garantita l'assistenza all'infanzia ai figli dei lavoratori impegnati in settori strategici per l'emergenza.	g+	Sono molte le donne impiegate in attività essenziali per cui questo servizio è indispensabile per continuare a svolgere il proprio ruolo nella comunità in emergenza.
Slovenia	Congedo Covid-19	Fino a 3 mesi fruibili dai genitori, retribuzione all'80% del salario.	g+	Elevata quantità di giornate fruibili e percentuale di retribuzione tra le più alte in Ue.
	Bonus per famiglie beneficiarie assegni familiari e assegni parentali	30 euro per ogni figlio ai beneficiari degli assegni familiari a basso e medio reddito e un pagamento di 150 euro ai beneficiari di assegni parentali o di assistenza all'infanzia. Anche l'assegno familiare aumenta di 100 euro per le famiglie 3 figli e di 200 euro per le famiglie con 4 o più figli.	g+	Agevolazione per famiglie a basso/medio reddito e famiglie numerose. Impatto di genere positivo.
Spagna	Adattamento o riduzione orario di lavoro per necessità di cura	I genitori di under 12 e chi deve accudire familiari non autosufficienti, possono adattare la loro giornata lavorativa alle esigenze familiari o ridurre l'orario di lavoro fino al 100% percependo lo stipendio in proporzione alla percentuale lavorata.	g+	Questa soluzione da ampia possibilità organizzativa, nell'idea del legislatore questa è una soluzione senza perdita di reddito nel caso in cui la giornata lavorativa venga mantenuta e solo adattata e con riduzione di reddito contenuta nel caso in cui si riduca di una qualche percentuale.
			g-	Di fatto nel caso della riduzione della giornata lavorativa l'impatto economico può essere anche forte, per il lavoratore (donna?) che necessita di una assenza per motivi di cura di percentuale elevata. Non vi sono soluzioni con assenze giornaliere remunerate per la cura in emergenza Covid-19.
	Reddito minimo vitale: sussidio per famiglie in difficoltà	Sussidio per famiglie in difficoltà economica, ricevuto mensilmente con importi da 460 euro a 1000 euro al mese, con 100 euro in più per le famiglie monoparentali	g+	Sussidio vitale per le famiglie in difficoltà con soglie di reddito dignitose. Particolare attenzione data alle famiglie monoparentali rappresentate spesso da donne con figli.

Bibliografia

- Alon T., Doepke M., Olmstead-Rumsey J., Tertilt M. (2020), *The Impact of Covid-19 on Gender Equality*, NBER Working Paper n.26947, Cambridge MA, NBER
- Arntz M., Ben Yahmed S., Berlingieri F. (2020), Working from Home and Covid-19. The Chances and Risks for Gender Gaps, *Intereconomics*, 55, n.6, pp.381-386
- Blaskó Z., Papadimitriou E., Manca A.R. (2020), *How will the Covid-19 crisis affect existing gender divides in Europe?*, JRC Science for Policy report JRC120525, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Commissione europea (2020), *Telework in the EU before and after the Covid-19: where we were, where we head to*, Policy Brief
- Crenshaw Williams K. (2017), *On Intersectionality: Essential Writings*, Columbia Law School, Books. 255, New York, The New Press
- Del Boca D., Oggero N., Profeta P., Rossi M. (2020), Women's and men's work, housework and childcare, before and during Covid-19, *Review of Economics of the Household*, 18, pp.1001-1017
- Dreeseni T., Akseeri S., Brossardi M., Dewanii P., Giraldoii J.P. , Kameii A. , Mizunoyaii S., Santiago Ortiz J. (2020), *Promising practices for equitable remote learning Emerging lessons from Covid-19 education responses in 127 countries*, Innocenti Research Brief, 2020 n.10
- EIGE (2016), *Gender Impact Assessment. Gender Mainstreaming Toolkit*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- EIGE (2020), *Economic hardship and gender, EU-27 support for national short-time work schemes*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

- EIGE (2021), *Gender equality and the socio-economic impact of the Covid-19 pandemic. Research note*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Equinet (2020), *Women in poverty. Breaking the cycle*, Brussels, Equinet Secretariat
- Esposito M., Rizzo A. (2019), Genere e povertà. Evidenze empiriche e sfide metodologiche, in Cardinali V. (a cura di), *Gender policies report*, Roma, Inapp
- Eurofound (2020a), *Covid-19. Policy response across Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2020b), *Living, working and Covid-19. Covid-19 series*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- European Network of Public Employment Services (2020), *Short-Time Work Schemes In The Eu*, May 2020, Study report
- Fana M., Tolan S., Torrejón S., Urzi Brancati C., Fernández-Macías E. (2020), *The COVID confinement measures and EU labour markets*, JRC Technical Report JRC120578, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Ferrera M., Stefanelli B. (2020), Perché senza donne non c'è ripresa, *Il Corriere della Sera*, 28 maggio
- Hammerschmid A., Schmieder J., Wrohlich K. (2020), *Frauen in Corona-Krise stärker am Arbeitsmarkt betroffen als*, DIW aktuell n.42, Berlin, DIW
- Hipp L., Bünning M. (2021), Parenthood as a driver of increased gender inequality during Covid-19? Exploratory evidence from Germany, *European Societies*, 23, n.S1, pp.S658-S673
- ILO (2020a), *Covid-19 and the world of work. Impact and policy responses*, ILO Monitor, Geneva, International Labour Organization
- ILO (2020b), *The Covid-19 response. Getting gender equality right for a better future for women at work*, ILO Policy Brief 11 May, Geneva, International Labour Organization
- ILO (2020c), *Il telelavoro durante e dopo la pandemia di Covid-19. Una guida pratica*, p.9

- Inapp (2020a), *Il post lockdown. I rischi della transizione in chiave di genere*, Inapp Policy Brief n.21, Roma, Inapp
- Inapp (2020b), *Covid-19. Misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, Inapp Policy Brief n.17, Roma, Inapp
- Inapp (2020c), *Lavoratori a rischio di contagio da Covid-19 e misure di contenimento dell'epidemia*, Inapp Policy Brief n.16, Roma, Inapp
- Inapp, Cardinali V. (a cura di) (2019), *Gender policies report 2019*, Roma, Inapp
- Inapp, Cardinali V. (a cura di) (2020), *Gender policies report 2020*, Roma, Inapp
- International Monetary Fund (2020a), *Women in the Labor Force: The Role of Fiscal Policies*
- Istat (2021a), *Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Istat (2021b), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà | anno 2020*, Roma, Istat
- Istat (2020a), *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, Roma, Istat
- Istat (2020b), *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Istat, ISS (2020), *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente periodo gennaio-novembre 2020*, Roma, Istat
- Klatzer E., Rinaldi A. (2020), “#nextGenerationEU” *Leaves Women Behind. Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU Recovery Plan*, Bruxelles, The Greens/EFA
- Lambert, A., Cayouette-Remblière, J., Guéraud, É, Le Roux, G., Bonvalet, C., Girard, V., et al. (2020). *How the Covid-19 epidemic changed working conditions in France*. *Popul. Societ.* 579, 1–4
- Lyttelton T., Zang E. & Musick K. (2020, July 9). *Gender Differences in Telecommuting and Implications for Inequality at Home and Work*
- Naldini M. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, Carocci
- OECD (2020), *Women at the Core of the fight against Covid-19 crisis*, Paris, OECD Publishing

- Palomino J.C., Rodríguez J.G., Sebastian R. (2020), Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe, *European Economic Review*, 129, article 103564
- Parlamento europeo (2018), *La neutralità di genere nel linguaggio usato dal Parlamento europeo*
- Parlamento europeo, Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (2020), *Progetto di relazione sulla prospettiva di genere nella crisi Covid-19 e nel periodo successivo alla crisi*, Roma, 2020/2121(INI)
- Périvier H. (2014), Men and women during the economic crisis. Employment trends in eight European countries, *Revue de l'OFCE*, 133, n.2, pp.41-84
- Rosselli A., Simonazzi A. (2016), La ricetta contro la crisi si chiama "infrastrutture sociali". Investire in cura, istruzione e salute conviene a tutti e aumenta l'occupazione, soprattutto femminile, *InGenere*, 22 novembre
- Rubery J., Tavora I. (2021), The Covid-19 crisis and gender equality: risks and opportunities, in Vanhercke B., Spasova S., Fronteddu B. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2020*, Brussels, ETUI, pp.71-96
- Sevilla A., Smith S., (2020), *Baby Steps: The Gender Division of Childcare during the Covid-19 Pandemic*, IZA DP NO 13302
- UNESCO, UNICEF, Banca Mondiale (2020) *Cosa abbiamo imparato?: Panoramica dei risultati di un sondaggio dei ministeri dell'istruzione sulle risposte nazionali a Covid-19*, Parigi, New York, Washington DC: UNESCO, UNICEF, Banca Mondiale
- Unicef (2020), *Covid-19 and school closures: One year of education disruption*
- United Nations (2020a), *A UN Framework for The Immediate Socio-Economic Response To Covid-19*, aprile 2020
- United Nations (2020b), *Covid-19 Emerging gender data and why it matters*, 26 giugno 2020
- World Bank (2020), *Gender Dimensions of the Covid-19 Pandemic*, Washington DC, World Bank

World Health Organization (2019), *Delivered by women, led by men: a gender and equity analysis of the global health and social workforce*, Human Resources for Health Observer Series, n.24

Yerkes M.A., André S., Remery C., Salin M., Hakovirta M., van Gerven M. (2020), *Unequal but Balanced: Highly educated mothers' perceptions of work-life balance during the Covid-19 lockdown in Finland and the Netherlands*, *SocArXiv*, 26 December

Il rapporto restituisce i risultati di un'attività di ricerca, realizzata dalla struttura Mercato del Lavoro – Gruppo 'Analisi di genere del mercato del lavoro e delle politiche pubbliche', volta ad analizzare in una prospettiva di genere l'insieme delle misure varate dai governi dei Paesi EU 27 per il contrasto agli effetti socio-economici della pandemia di Covid-19.

L'ipotesi del lavoro presentato scaturisce dalla considerazione secondo cui un approccio strategico orientato al mainstreaming di genere rappresenta un 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 ed inclusive. Viene pertanto fornita una panoramica delle policy di contrasto dei Paesi europei alla crisi provocata dalla pandemia, articolata in relazione alle misure di politica fiscale e monetaria, di tutela dell'occupazione e dei redditi e per il sostegno delle esigenze di cura e alla fragilità economica, verificando – secondo la logica dell'approccio duale – la presenza di interventi dedicati alla componente femminile del mercato del lavoro e, parallelamente, le principali implicazioni in chiave di genere.

