

Maggio 2020



FORUM

LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO NELLA CRISI DA COVID-19

La pandemia minaccia di provocare una grave perdita di posti di lavoro e un forte aumento della disoccupazione esplicita e nascosta. Per fronteggiare questa situazione è importante affiancare alle politiche macroeconomiche e alle misure di protezione della salute un piano di politiche attive del lavoro. Con l'avvio della ripresa economica gli ammortizzatori sociali non sono più sufficienti e si deve gradualmente modificare il policy mix con l'inserimento di politiche attive.

Prof. Giuseppe Croce - Sapienza Università di Roma
Centro di Ricerca Interuniversitario Ezio Tarantelli CIRET
Fondazione Ezio Tarantelli

SOMMARIO “LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO NELLA CRISI DA COVID-19

ABSTRACT	2
INTRODUZIONE	3
2. SHOCK DA COVID-19 E DISTRUZIONE DEI POSTI DI LAVORO	4
Il lockdown e le politiche adottate	4
La distruzione dei posti di lavoro	6
IL LOCKDOWN E LA RIPRESA NEL MODELLO DELLA CURVA DI BEVERIDGE	8
3. CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO NELLA RIPRESA	11
Il flusso lordo di creazione di nuovi posti di lavoro	11
Le politiche attive per la ripresa	14
4. UNA PLURALITÀ DI ISTITUZIONI PER LA RIPRESA DEL LAVORO	16
Riferimenti	20

LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO NELLA CRISI DA COVID-19

di Giuseppe Croce

ABSTRACT

La pandemia minaccia di provocare una grave perdita di posti di lavoro e un forte aumento della disoccupazione esplicita e nascosta. Per fronteggiare questa situazione è importante affiancare alle politiche macroeconomiche e alle misure di protezione della salute un piano di politiche attive del lavoro. Con l'avvio della ripresa economica gli ammortizzatori sociali non sono più sufficienti e si deve gradualmente modificare il *policy mix* con l'inserimento di politiche attive.

Mediante una semplice rappresentazione grafica della curva di Beveridge, si illustrano diversi scenari verso cui può tendere il mercato del lavoro nella fase di ripresa e il ruolo delle politiche attive. Pur in presenza di una disoccupazione su livelli elevati si registrerà un flusso lordo di creazione di posti di lavoro. È necessario prevedere le componenti di tale flusso, le loro dimensioni e le loro caratteristiche qualitative, e disegnare politiche attive adeguate alle esigenze di questa fase. A questo riguardo si formulano delle ipotesi sulle principali componenti della creazione di nuovi posti e si forniscono alcuni suggerimenti di misure di politica attiva.

Infine, si argomenta che per il successo del tentativo di conciliare la ripresa delle attività lavorative e il controllo del contagio sarà importante il contributo di una pluralità di istituzioni, che comprende imprese, relazioni industriali e altre istituzioni sociali, oltre al ruolo del governo e al funzionamento del mercato del lavoro.

INTRODUZIONE

La crisi economica scatenata dalla pandemia da Covid-19 ha dato corso a programmi straordinari di intervento pubblico. Già nella fase del lockdown si sono messi in campo interventi fiscali e monetari per importi molto ampi per il finanziamento delle spese per il sistema sanitario, dei programmi di aiuti alle imprese e delle politiche di welfare. Nella fase di ripresa che sta partendo con il superamento del lockdown, a questi interventi si affianca un insieme di misure di carattere sanitario indispensabili a mantenere il controllo del contagio e la protezione delle persone. In questo lavoro si vuole mostrare che nella ripresa sarà indispensabile anche il contributo delle politiche attive del lavoro. Su di esse è finora molto scarsa l'attenzione nella discussione accademica e pubblica, che è rimasta sostanzialmente limitata agli aspetti relativi alla sicurezza dei lavoratori. Tuttavia alla luce delle esperienze delle precedenti recessioni e dei caratteri dell'attuale crisi, si può ritenere che le politiche attive del lavoro rappresentano un elemento decisivo per la ripresa dell'occupazione e per l'efficacia complessiva delle politiche intraprese.

Nei prossimi mesi il mercato del lavoro apparirà segnato da una disoccupazione molto più ampia di quella già elevata che si registrava in Italia prima del Covid-19, sebbene tarderà a emergere pienamente. A differenza di quanto già avvenuto in altri contesti come gli Stati Uniti, le misure immediate di blocco dei licenziamenti e gli interventi estesi di cassa integrazione hanno per ora parzialmente bloccato la distruzione di posti di lavoro.

Pur in presenza di un'ampia disoccupazione, nella fase di ripresa si attiverà anche un flusso lordo di creazione di nuovi posti di lavoro del quale non si ha evidenza diretta nei dati di stock dell'occupazione. In questo lavoro si tenta di individuare, sia pure in termini qualitativi, le componenti di tale flusso. Sebbene sia mancata fin qui un'adeguata considerazione del flusso potenziale di creazione di posti di lavoro, esso rappresenta una grandezza alla quale è necessario dedicare attenzione tanto in termini di osservazione statistica quanto di disegno delle politiche pubbliche.

Con il superamento progressivo del lockdown, anche al netto delle imprevedibili variabili di carattere epidemiologico e sanitario, malgrado l'importante intervento macroeconomico non è affatto scontato che si verificherà un recupero dei livelli occupazionali. Anche qualora si dovesse manifestare un robusto flusso di creazione di nuovi posti c'è il rischio che questo si traduca in un aumento della disoccupazione di tipo strutturale dovuta al mismatch tra disoccupati e posti disponibili.

In questo scenario acquista importanza il ruolo delle politiche attive, che andranno disegnate in modo adeguato ai caratteri peculiari della crisi in corso e alle caratteristiche dei gruppi di lavoratori più in difficoltà nel ritorno al lavoro, che spesso dovrà essere un nuovo lavoro, e maggiormente colpiti dalle misure di lockdown. Ma per il disegno delle politiche attive è importante prevedere le principali componenti del flusso di creazione di nuovi posti.

Da ultimo, oggi più che in tempi ordinari, i traguardi da cui dipende il benessere sociale – la protezione della salute e il ritorno delle persone al lavoro – si presentano con le caratteristiche di "beni pubblici". In quanto tali essi non sono raggiungibili facilmente poiché importanti criticità affliggono tanto la mano invisibile del mercato quanto

quella visibile del governo. Per questo motivo, il successo della ripresa non può essere assicurato solo dai necessari interventi pubblici e dal funzionamento del mercato del lavoro ma richiede il contributo di una pluralità di attori e istituzioni sociali.

L'incertezza che caratterizza il momento attuale è particolarmente elevata. Il Covid- 19 non rappresenta uno shock costituito semplicemente da un unico grave evento negativo. Esso si presenta piuttosto, almeno ex ante, come una possibile serie di eventi al momento non prevedibili legati all'evoluzione del contagio. La stessa distinzione tra "fase uno" – quella del lockdown – e "fase due" – quella della ripresa, è poco più di una semplificazione, utile ma assai incerta, oltre che un auspicio. La fine dell'incertezza dipende principalmente dalla scoperta e dalla effettiva disponibilità di un vaccino ma anche questo è un evento in gran parte incerto almeno per quanto riguarda i tempi. Per ora, nella ripresa, si può al massimo fare affidamento sulla disponibilità di dispositivi e servizi sanitari e su test sierologici, sperando che siano abbondanti e affidabili, condizioni che ad oggi non sono ancora state del tutto soddisfatte (Basili e Franzini 2020).

Pertanto questo lavoro non costituisce un esercizio di previsione di quanto avverrà nei prossimi mesi. Ad un'analisi quantitativa delle idee di seguito presentate potranno essere dedicate ricerche future. Più modestamente esso vuole essere un contributo alla discussione per la definizione delle misure necessarie per la ripresa dell'occupazione.

Nella prossima sezione si presentano brevemente i primi effetti dello shock da Covid- 19 sul mercato del lavoro e i provvedimenti adottati nella fase di lockdown. Nella terza sezione si presenta un modello di flussi del mercato del lavoro e la sua rappresentazione grafica mediante la curva di Beveridge utile a definire l'evoluzione attesa dei posti di lavoro disponibili e della disoccupazione e i principali scenari di riferimento che ne derivano. Nella quarta sezione si prova a individuare le possibili componenti del flusso lordo di creazione di posti di lavoro e gli interventi di politica attiva del lavoro utili per il riassorbimento della disoccupazione. Infine, nella quinta sezione si considerano le istituzioni coinvolte con un ruolo primario nella fase di ripresa.

2. SHOCK DA COVID-19 E DISTRUZIONE DEI POSTI DI LAVORO

Il lockdown e le politiche adottate

Alla decisione di bloccare le attività economiche con il lockdown hanno fatto seguito una molteplicità di interventi di politica economica. Sul piano macroeconomico l'insieme delle misure già adottate e prospettate si configura come una manovra straordinaria di spesa pubblica che mira a stabilizzare l'economia per evitare che l'iniziale shock di offerta si approfondisca e provochi una conseguente forte caduta della domanda aggregata (Baldwin 2020, Krugman 2020). L'elevata incertezza, unita alle limitazioni del lockdown, riduce i consumi delle famiglie e la spesa delle imprese per investimenti. In alcuni comparti le misure di isolamento hanno comportato ripercussioni immediate sulla domanda di consumi fino a quasi azzerarla (Ufficio Parlamentare di bilancio 2020b). Il contesto internazionale, colpito da una simultanea caduta dei livelli di attività in tutti i paesi europei e a livello globale deprime anche la componente estera della domanda.

Il Fondo Monetario internazionale prevede una contrazione dell'output pari al 3% in termini reali nel 2020 a livello globale e del 6,1% per l'insieme delle economie avanzate, e una ripresa, rispettivamente, del 5,8% e del 4,5% per l'anno successivo (IMF 2020). Si tratta di una contrazione più pesante di quella del 2009. Per l'Italia le previsioni indicano una caduta del Pil nel 2020 di 9,1 punti percentuali e una ripresa del 4,8% nell'anno seguente. L'UPB riporta stime di caduta del PIL comprese tra il 10% e il 15% per il 2020 (Ufficio Parlamentare di bilancio 2020a). Queste stesse previsioni potranno essere oggetto di possibili revisioni al ribasso in funzione di eventuali difficoltà nel fronteggiare efficacemente il contagio e della possibile amplificazione degli effetti iniziali del lockdown.

Una differenza fondamentale tra la crisi economica causata dal Covid-19 e le precedenti recessioni sta nel fatto che questa è una crisi "decisa" dal policy-maker come misura necessaria per arginare la diffusione del contagio. Si tratta, quindi, di una crisi provocata "artificialmente" e che si è manifestata istantaneamente nel momento in cui si è decretato il blocco delle attività per il divieto di recarsi ai luoghi di lavoro. Allo stesso modo, i tempi e le modalità della ripresa sono definiti in larga parte da considerazioni di ordine sanitario oltre che economico. Ancor più che in altre recessioni, al centro delle vicende di questa causata dal Covid-19, c'è il fattore lavoro e la necessità della sua protezione fisica.

Alla decisione del blocco delle attività sono seguiti necessariamente pacchetti di interventi finalizzati ad attutire gli effetti del blocco stesso. Questi sono in primo luogo interventi urgenti di rafforzamento delle risorse sanitarie. In secondo luogo misure che impediscono che il blocco temporaneo determini una rottura dei rapporti di lavoro. A questo scopo si è provveduto con il divieto temporaneo di licenziamenti collettivi e economici e varie forme di estensione della cassa integrazione oltre che, dove possibile, con lo smaltimento delle ferie.

A fine aprile il numero di beneficiari di cassa integrazione ordinaria ha raggiunto il numero di 7 milioni e 730mila. Il blocco dei licenziamenti e gli schemi di short time work sono stati adottati da molti dei paesi dell'area Ocse (Giupponi e Landais 2020).

Il mantenimento dei rapporti di lavoro evita la dispersione del capitale umano specifico e quindi è condizione necessaria per evitare che il blocco temporaneo abbia ripercussioni depressive sul mercato del lavoro di lunga durata (Fujita e altri 2020).

I dati dell'indagine Istat sulle forze di lavoro nel mese di marzo (ISTAT 2020) mostrano solo una leggera flessione dell'occupazione, pari ad appena 27mila unità in meno rispetto al mese precedente, a conferma che i provvedimenti assunti ne hanno evitato un crollo immediato. Nello stesso mese si registra una riduzione netta della disoccupazione di 267mila unità. Questa riduzione è solo apparentemente inattesa. Esso si spiega proprio per la particolarità della situazione determinata dalla pandemia. In parte potrebbe dipendere dalla minore numerosità del campione di famiglie intervistate ma certamente è anche il riflesso della difficoltà di svolgere azioni di ricerca del lavoro nella situazione di lockdown (D'Amuri e Viviano 2020). Al calo dei disoccupati, infatti, si associa un incremento degli inattivi di 301mila unità.

Coloro che hanno perso il lavoro possono accedere alle indennità di disoccupazione. Tuttavia rimane senza protezioni adeguate tutta l'area del lavoro a tempo determinato.

La copertura alternativa offerta dalla Naspi è, per molti di essi, limitata a importi bassi e dipendenti dai contributi versati. Problematiche analoghe di scarsa protezione riguardano i lavoratori intermittenti e quelli in somministrazione.

Agli stagionali e a diverse altre categorie si è tentato di offrire protezione mediante trasferimento monetari. Resta comunque esclusa una parte non marginale di forza lavoro, compresi i collaboratori domestici (colf, badanti, baby sitter). Trasferimenti monetari sono indirizzati anche a molte figure esterne all'area del lavoro dipendente come collaboratori, partite iva, autonomi e liberi professionisti.

Per il periodo dell'emergenza si sono adottate misure straordinarie anche per quanto riguarda i congedi dal lavoro estendendo la durata dei congedi parentali e di quelli previsti dalla legge 104. Ai congedi di malattia, spesso limitati ai soli lavoratori full time e permanenti, sono ricorsi molti paesi dell'area OCSE (Scarpetta e altri 2020).

Infine, alle famiglie non coperte dagli ammortizzatori sociali sono dirette misure assistenziali come i bonus spesa gestiti dai Comuni e altri interventi locali nei quali ha spesso un ruolo importante il Terzo Settore, non di rado capace di mobilitare ingenti risorse umane ed economiche.

Come detto, il lockdown è una scelta politica adottata per proteggere l'intera collettività dal contagio, a vantaggio di ciascun membro della collettività. Tuttavia i costi di questa scelta ricadono in misura ineguale sui diversi gruppi sociali. Coloro che sono impossibilitati a lavorare e per i quali il lavoro è la principale o l'unica fonte di reddito, siano essi lavoratori dipendenti, autonomi o piccoli imprenditori, sono esposti a gravi conseguenze (Calzaroni 2020, Mongey e altri 2020). Un notevole allargamento della quota di popolazione in povertà è un rischio molto concreto che si aggraverà con il prolungarsi della durata del blocco delle attività economiche. Le misure introdotte rispondono quindi all'esigenza di rendere socialmente sostenibile il lockdown e attutirne le ricadute economiche.

A fianco delle misure dirette a lavoratori e popolazione sono stati varati piani straordinari di sostegno alle imprese con lo scopo di evitare che la crisi di liquidità dovuta al venir meno delle entrate determini danni e chiusure permanenti con ripercussioni di lunga durata sul sistema economico.

La distruzione dei posti di lavoro

Malgrado i provvedimenti assunti la crisi provocherà una recessione con conseguenze che si protrarranno al di là del periodo di lockdown. Ne seguirà un'ampia distruzione di posti di lavoro. L'International Labour Office stima una caduta del 7,8% delle ore di lavoro in Europa nel secondo trimestre di quest'anno (ILO 2020). Il tasso di disoccupazione è previsto in crescita in Italia dal 10% del 2019 al 12,7% nel 2020, per poi ridiscendere al 10,5% nel 2021 (IMF 2020).

L'impatto occupazionale complessivo dipenderà dalla gravità della caduta della domanda aggregata e quindi dall'efficacia delle manovre di spesa pubblica e dalle misure fiscali e monetarie adottate per il loro finanziamento.

Ancor più che nel corso di altre recessioni, il tasso di disoccupazione rischia di risultare una misura distorta in difetto dell'impatto della crisi. Come sempre accade per un fenomeno di scoraggiamento, la recessione spingerà una parte della forza lavoro a ritirarsi dall'attività anziché tradursi in disoccupazione esplicita (Coibion e altri 2020). Ma in aggiunta a questo, nella crisi attuale le attività di ricerca del lavoro che definiscono lo stato di disoccupato sono evidentemente ostacolate se non impedito dal lockdown cosicché sarà ancor più difficile interpretare il dato della disoccupazione almeno finché non sarà rimosso il lockdown e non sarà ripristinata la libertà di circolazione.

L'impatto sarà comunque tutt'altro che uniforme tra settori poiché alcuni sono stati più direttamente colpiti agli effetti del lockdown. L'ILO prevede effetti particolarmente gravi nelle attività alberghiere e di ristorazione, in quelle immobiliari, nel commercio e nella riparazione di veicoli, nei trasporti e nelle attività artistiche e ricreative.

D'altro canto una parte delle attività economiche non ha subito sostanziali interruzioni nel lockdown. Tra queste vi sono le attività definite essenziali e che quindi hanno continuato a operare e quelle che hanno potuto proseguire come "lavoro da casa", vale a dire in modalità differenti da quelle usuali e compatibili con il lockdown. Altre attività, pur avendo subito un blocco più o meno lungo, saranno in grado di ripartire probabilmente senza rilevanti perdite permanenti di posti di lavoro se la ripresa economica sarà sufficientemente rapida.

Nei settori in cui il distanziamento sociale è più difficile il ritorno all'attività sarà lento e incerto. Alcune imprese potrebbero soccombere o rimanere ridimensionate dalla crisi di liquidità intervenuta con il venir meno delle entrate ordinarie. Alla ripartenza non saranno in grado di tornare in attività o non potranno confermare i livelli occupazionali precedenti.

L'occupazione a tempo determinato e le altre forme di lavoro temporaneo, stagionale e delle collaborazioni subiranno una caduta più veloce di quella a tempo indeterminato. Sin da subito si è registrato un blocco delle attivazioni di nuovi rapporti di lavoro (Anastasia e altri 2020).

Per altre imprese la ripresa sarà soggetta a vincoli di distanziamento che imporranno un contingentamento dell'offerta e quindi un calo delle entrate e un aumento dei costi operativi e di ristrutturazione degli ambienti di lavoro e di servizio alla clientela. Alcune di esse potrebbero non essere in grado di realizzare la ristrutturazione necessaria. La capacità di offerta di interi settori potrebbe risultare fortemente ridotta, almeno fino ad aggiustamenti che potranno realizzarsi nel medio-lungo periodo.

Anche la struttura della domanda di consumi potrebbe subire dei cambiamenti permanenti. Alla contrazione della domanda di alcuni beni e servizi seguirebbe la perdita dei posti di lavoro collegati.

Nel complesso appare rilevante il flusso di distruzione di posti di lavoro che ci si deve attendere per effetto della crisi in corso. Il conto finale dipenderà dall'insieme delle condizioni determinate anche dall'efficacia delle politiche monetarie e fiscali e dalla efficacia degli interventi di sostegno a imprese e famiglie.

Per comprendere l'evoluzione del mercato del lavoro nella fase del blocco delle attività e nella successiva fase della ripresa è necessario non limitarsi a considerare la traiettoria degli stock aggregati di occupazione e disoccupazione ma provare a individuare i flussi sottostanti di distruzione e di creazione dei posti di lavoro.

Nei termini di un semplice modello di stock e flussi, la variazione della disoccupazione nel tempo è pari alla differenza in ogni periodo tra gli ingressi e le uscite dalla disoccupazione, come descritto dalla seguente equazione

$$\Delta u = s \times (1 - u) - p(\theta) \times u$$

dove u è il tasso di disoccupazione, Δu la sua variazione in un dato periodo, $(1 - u)$ è il suo complemento ad 1, pari alla quota di forza lavoro occupata, s è il tasso di distruzione dei posti di lavoro, pari alla percentuale di posti distrutti in ogni periodo, $p(\theta)$ è la probabilità media che un disoccupato trovi un'occupazione in ogni periodo, che per brevità chiamiamo tasso di reimpiego, e il coefficiente θ indica il rapporto tra il tasso di posti vacanti v (pari al rapporto tra i posti vacanti esistenti e le forze lavoro) e tasso di disoccupazione, un parametro cruciale che misura la "tensione" del mercato dellavoro.

Un'ipotesi centrale del modello è che la probabilità di trovare un lavoro per un disoccupato aumenta all'aumentare del grado di tensione del mercato: tanto più numerosi sono i posti vacanti disponibili, dato il numero delle persone in cerca di occupazione, tanto più facile è in media per un disoccupato trovare lavoro. È immediato ricavare dalla prima equazione il tasso di disoccupazione di equilibrio di stato stazionario

$$u = \frac{s}{s+p(\theta)}$$

Il tasso di distruzione, il tasso di reimpiego e il grado di tensione del mercato sono i tre fattori da cui dipende il tasso di disoccupazione.

Questa seconda equazione implica una relazione inversa tra il tasso di posti vacanti e il tasso di disoccupazione che graficamente corrisponde alla cosiddetta **curva di Beveridge** mostrata in **Figura 1**. L'equilibrio nel quale si trova il mercato del lavoro in un dato istante può essere rappresentato da un punto lungo questa curva. Data la curva, l'esatta posizione su di essa dipende dal rapporto θ tra posti vacanti e disoccupazione: minore è questo rapporto, più a destra si trova il mercato del lavoro, e quindi più alta la disoccupazione. Al variare del tasso di distruzione s la curva di Beveridge si sposta nel piano: se aumenta la distruzione di posti la curva si allontana dall'origine degli assi. Lo stesso avviene nel caso in cui diminuisce il tasso di reimpiego $p(\theta)$, cioè peggiora la possibilità di trovare lavoro a parità di grado di tensione θ .

L'emergenza da Covid-19 è caratterizzata da un drammatico aumento del tasso di distruzione di posti di lavoro e un calo dei posti vacanti, che inizia con il lockdown e prosegue con una coda più o meno lunga anche nel periodo di ripresa. Graficamente questo determina un allontanamento della curva dall'origine degli assi.

Come mostrato nella **Figura 1**, l'equilibrio inizialmente in A si sposta in un punto B

situato su una curva BC_1 più lontana dall'origine e in corrispondenza di un più basso tasso di posti vacanti e più alta disoccupazione. Il nuovo equilibrio denota un peggioramento della situazione occupazionale. Il peggioramento è tanto più grave quanto più profonda è la perdita di posti di lavoro e quanto peggiori sono le aspettative delle imprese circa la durata e gli effetti della recessione. In linea con le previsioni al momento disponibili, quali quelle del Fondo monetario internazionale, il punto B rappresenta uno scenario di profonda caduta dell'output e dell'occupazione malgrado le politiche adottate. Il punto B', invece, indica un ipotetico scenario alternativo più favorevole, nel quale il peggioramento della disoccupazione rimane più limitato.

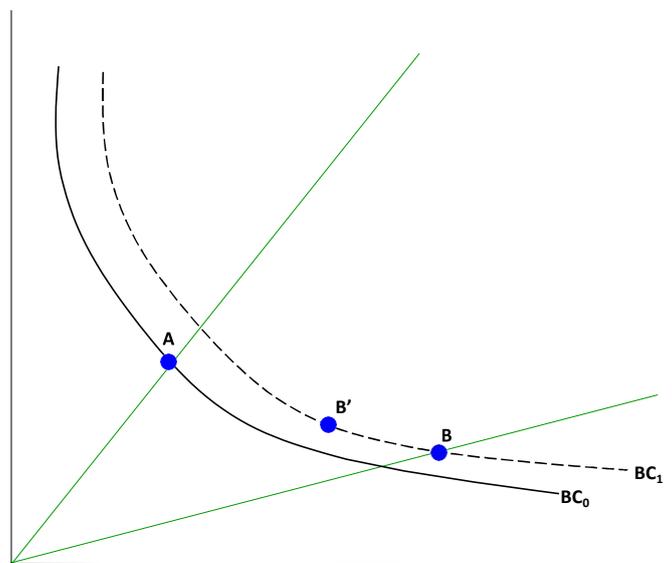


Figura 1. Impatto del lockdown e recessione

Nella **Figura 2** si indicano, invece, i possibili scenari della fase di ripresa. Assumendo che il mercato del lavoro si trovi in B nel punto più basso della recessione, a partire da questa situazione si mostrano quattro diversi scenari corrispondenti ai punti C, D, E e F.

Così come la fase di lockdown è caratterizzata dall'aumento della distruzione di occupazione e dalla caduta dei posti vacanti, la fase di ripresa sarà caratterizzata da due movimenti:

a) una ripresa della creazione di posti di lavoro con il conseguente aumento dei posti vacanti: a questo riguardo le politiche fiscali e monetarie sono finalizzate a stabilizzare l'economia e poi a stimolare il rilancio;

b) un aumento del mismatch riconducibile al fatto che la composizione qualitativa dei nuovi posti di lavoro sarà in misura più o meno ampia diversa da quella dei posti persi nella fase precedente e, quindi, dalle caratteristiche dei lavoratori rimasti senza lavoro: il contenimento del mismatch e il reimpiego dei disoccupati, a partire dai gruppi di lavoratori più deboli, è l'obiettivo delle politiche attive.

In termini grafici la creazione di nuovi posti determina uno spostamento dell'equilibrio verso sinistra lungo la curva man mano che i posti vacanti aumentano permettendo un riassorbimento della disoccupazione (torna a salire il rapporto θ). L'aumento del mismatch, d'altro canto, causa un peggioramento della probabilità di reimpiego e

quindi a un più difficile processo di riassorbimento della disoccupazione. La riduzione del tasso di reimpiego (per qualsiasi dato valore di θ) graficamente si riflette in uno spostamento della curva di Beveridge verso l'esterno. Come osservato anche a seguito della Grande Recessione, l'allontanamento della curva dall'origine è dovuto al fatto che la velocità con cui vengono aperti i nuovi posti vacanti è maggiore di quella con cui avviene l'incontro tra questi e le persone in cerca di occupazione (Draghi 2014, ECB 2019)

Il primo fattore da cui dipende lo scenario che si realizzerà con la ripresa è quindi dato dall'intensità della ripresa economica. A questo riguardo le previsioni disponibili distinguono sommariamente tra una ripresa veloce e robusta e una più lenta e debole (IMF 2020). In termini grafici, gli scenari indicati dai punti C e D sono accomunati dal fatto che i flussi di creazione di posti di lavoro da cui scaturiscono i nuovi posti vacanti sono relativamente deboli. È lo scenario che gli esperti individuano come ripresa a U, nel quale i livelli di attività e di occupazione tornano a crescere solo lentamente. Al contrario i punti E e F sono quelli a cui si può giungere in presenza di un'intensa creazione di nuovi posti di lavoro, come prevedibile nel caso di ripresa a V. In E e F il tasso di posti vacanti aumenta sensibilmente rispetto al punto B.

Il secondo fattore è dato dalla gravità del mismatch tra disoccupati e posti vacanti, vale a dire il disallineamento tra la composizione qualitativa dell'insieme dei lavoratori in cerca di occupazione e quella dell'insieme dei posti disponibili. Se il mismatch si manterrà relativamente contenuto, come nei punti D e F, risulterà più facile che i disoccupati vengano reimpiegati. Indipendentemente dalla diversa quantità di posti vacanti creati nei due casi, entrambi si trovano sulla curva BC_1 . In questo caso non si manifesta un grave aumento del mismatch. Viceversa, i punti C e E, entrambi su una curva più in alto rispetto alla BC_1 , corrispondono al caso in cui con la ripresa il mismatch diventa molto ampio e di conseguenza si riduce il tasso di reimpiego. I quattro scenari indicati nella Figura 2 identificano quattro diverse esiti della ripresa. Quello individuato dal punto F è chiaramente quello preferibile. Per quanto detto, esso si potrà realizzare a condizione che la ripresa sia sufficientemente intensa da generare un robusto flusso di creazione di nuovi posti e, allo stesso tempo, non peggiori il mismatch.

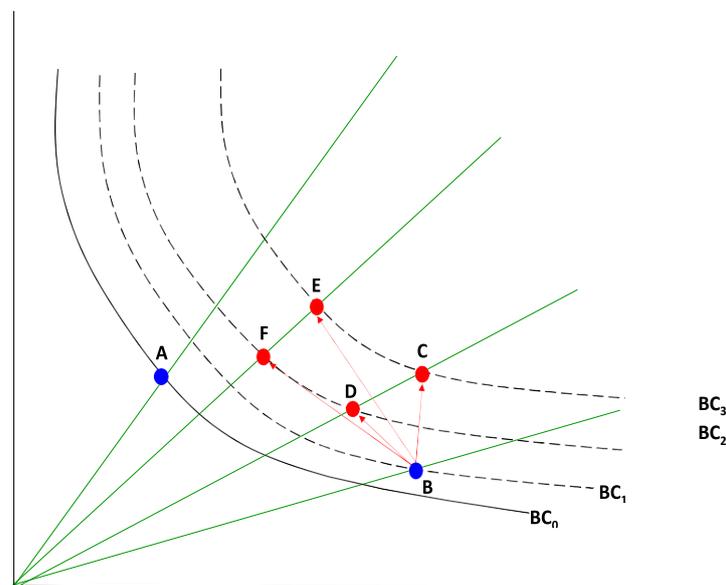


Figura 2. Scenari alternative di ripresa

L'analisi in termini di flussi rende evidente che non è possibile attendersi che con la ripresa economica il mercato del lavoro compia a ritroso l'evoluzione subita nella fase recessiva. La ripresa, per quanto forte, non è sufficiente di per sé al ripristino della situazione di partenza. La crisi, prima, e la ripresa, poi, determinano processi di distruzione e di creazione dei posti di lavoro che, per intensità e composizione qualitativa possono determinare esiti molto diversi.

Nella sezione seguente, sulla base del modello svolto e di una prima indicazione qualitativa dei flussi potenziali di creazione di posti di lavoro che si attiveranno nella ripresa, si argomenta che le politiche attive del lavoro rappresentano un elemento necessario del *policy mix* che dovrà sostenere la ripresa.

3. CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO NELLA RIPRESA

Il flusso lordo di creazione di nuovi posti di lavoro

Come si è visto, per una corretta comprensione dell'evoluzione del mercato del lavoro non è sufficiente guardare ai dati relativi agli stock di occupazione e disoccupazione ma si deve considerare che la dinamica degli stock è il risultato dell'andamento dei flussi lordi di distruzione e creazione dei posti di lavoro e della capacità del mercato del lavoro di realizzare il matching tra persone in cerca e posti vacanti.

La gran parte delle perdite di occupazione si concentra nei settori più colpiti dalla caduta della produzione. Secondo le stime dell'International Labour Office (ILO 2020) in questi settori lavora il 38% della forza lavoro a livello globale. Mancano, invece, stime sulla creazione di occupazione che si manifesterà gradualmente e che ex ante appare più incerto. Tuttavia è importante che si inizi a formulare ipotesi anche sulle dimensioni quantitative e qualitative del flusso lordo di creazione di posti di lavoro. Man mano che l'offerta di lavoro tornerà attiva si troverà di fronte una domanda di lavoro cambiata rispetto al periodo precedente il lockdown. I posti di lavoro che si renderanno disponibili non saranno uguali a quelli persi.

Quando con la ripresa dell'economia torneranno ad aumentare i posti vacanti, tenderà ad aumentare il peso relativo della disoccupazione strutturale dovuta a un mismatch crescente nel mercato del lavoro. Questa evoluzione è stata osservata già nei precedenti episodi di recessione, e in particolare a seguito della Grande Recessione.

Le previsioni fin qui formulate dal FMI, anche con riferimento all'economia italiana, come si è visto, prefigurano un calo drastico della produzione nel corso del 2020 e una successiva robusta ripresa. All'interno dello scenario definito per l'Italia dal FMI, e considerando che per i primi due trimestri si stima una contrazione congiunturale pari al 5% e al 10% rispettivamente nel primo e nel secondo, si deve ritenere che già la seconda parte del 2020 possa vedere una ripresa vigorosa. Secondo alcuni osservatori si può ipotizzare un recupero del 6% nel terzo trimestre e del 3% nel quarto compatibile con il calo su base annua del -9,1% stimato dal FMI (Daveri 2020). Nel 2021 la crescita proseguirebbe in tutti i trimestri, sia pure a tassi declinanti, fino a realizzare il +4,8% stimato dal FMI. Ovviamente si tratta di ipotesi sulle quali è estremamente ampio il margine di incertezza, dipendente sia dall'andamento del contagio nei prossimi mesi sia

dalle misure di politica economica che si metteranno in campo. Tuttavia, tali stime mostrano che non si può escludere lo scenario di una ripresa economica relativamente robusta che porterebbe con sé anche un potenziale di creazione di nuova occupazione.

Ora, anche ignorando questo scenario relativamente favorevole, rimane comunque vero che alla perdita di posti di lavoro si affiancherà un flusso via via crescente di creazione di nuovi posti di lavoro. Si tratta di un flusso “lordo”, che rimane nascosto nei dati di stock. Ciò nonostante è di primaria importanza che si provi a comprendere e anticipare tale potenziale di creazione di occupazione. Ad un’analisi semplicemente qualitativa, si evidenziano diverse componenti:

1. Già nella fase del lockdown alcune imprese si sono trovate ad aumentare il personale e a creare posti vacanti. In diversi paesi europei c’è stato un rafforzamento dei servizi per l’impiego a servizio dei settori (agricoltura, agroalimentare, trasporti, logistica, telecomunicazioni, sanità) che hanno registrato fabbisogni di personale (ANPAL 2020). A fine aprile il comparto della sanificazione in Italia è già in pieno boom. L’adozione di protocolli sanitari e di altre misure di protezione darà luogo verosimilmente a una domanda di personale con specifici profili professionali. Tutto il comparto sanitario vedrà crescere in modo duraturo la domanda di prestazioni con ricadute in termini di creazione di posti di lavoro. Al di là del breve periodo, i presumibili investimenti pubblici e privati in sanità, farmaceutica e ricerca e relativo indotto daranno una spinta ulteriore alla domanda di lavoro.

La base occupazionale complessiva del servizio sanitario nazionale, del comparto farmaceutico e dell’elettromedicale ammontava a quasi 700mila addetti nel 2017. Ipotizzando, a titolo puramente indicativo, un incremento del 10% nel corso del 2020, si ricava una crescita di quasi 70mila unità.

2. In alcuni settori la riapertura delle attività sarà soggetta a limitazioni e vincoli dettati da preoccupazioni di carattere sanitario che possono comportare un contingentamento dell’offerta (Politecnico di Torino 2020). Questo sembra inevitabile, in particolare, nei servizi alle persone che implicano una prossimità fisica, come ristoranti, palestre, parrucchieri, trasporti.

In queste attività saranno introdotte limitazioni degli accessi che potrebbero indurre le imprese a estendere gli orari di apertura, a ristrutturare i locali, a introdurre più turni dove possibile e, in alcuni casi, a moltiplicare l’offerta in parallelo. Se solo a titolo di esempio guardiamo al comparto del fitness, una palestra che debba limitare gli accessi ai corsi può estendere l’orario di apertura oppure suddividere ogni corso in più minicorsi in parallelo o offrire corsi per piccoli gruppi all’aperto. In alcuni di questi casi potrebbe manifestarsi un fabbisogno di personale.

Alcune imprese, presumibilmente una quota non trascurabile di esse, avrà interesse a rassicurare e trattenere la clientela e a questo scopo potrebbe anche accettare una temporanea contrazione dei margini di profitto. Ovviamente misure di agevolazione fiscale al settore faciliterebbero il contenimento dell’aumento dei prezzi. Continuando con l’esempio delle palestre, se la loro capacità di offerta dovesse rimanere contingentata o i prezzi venissero aumentati, la domanda che rimane non servita può determinare l’ingresso di nuove imprese, con conseguente assorbimento di personale.

Altrimenti i clienti rimasti esclusi presumibilmente cercherebbero altre forme di soddisfazione della loro domanda, ad esempio mediante il noleggio o l'acquisto di materiali e attrezzature per il fitness individuale. Questa domanda compenserebbe almeno in parte la minore domanda di materiali e attrezzature da parte delle palestre, offrendo un contributo positivo al flusso lordo di creazione di nuovi posti.

Per rimanere all'esempio in questione, tra i progetti già in cantiere c'è la riapertura delle palestre a numero chiuso con turni dalle 5 del mattino alle 24 e progetti di fitness a distanza mediante app dedicate. Ovviamente l'esito finale dipende da una serie di variabili difficilmente prevedibili, tra le quali l'effettiva capacità di spesa dei consumatori, il permanere della paura del contagio, gli effetti sui costi e quindi su prezzi e margini di profitto, e dall'elasticità della domanda.

3. Una terza componente del flusso lordo di creazione di nuovi posti di lavoro proviene dalle innovazioni organizzative e tecnologiche. L'esperienza del lockdown ha consentito in molti luoghi di lavoro di sperimentare l'utilizzo di tecnologie per lo smart working che potranno divenire elementi permanenti di una nuova organizzazione del lavoro. In alcuni ambiti questa consente di guadagnare margini di resilienza, produttività e flessibilità apprezzati dall'azienda e dai lavoratori (Angelici e Profeta 2020). Incrementare la capacità di smart working può rispondere ad esigenze strutturali che vanno oltre le necessità indotte dall'epidemia da Covid-19. L'esperienza del lockdown può spingere le imprese a strategie per ridurre l'esposizione a nuovi shock, anche in vista della ripetizione di rischi epidemici nel prossimo futuro.

Questo può portare ad accelerare processi di digitalizzazione già programmati e l'introduzione di macchine intelligenti e robots che aumentano la capacità di controllo da remoto (Seric e Winkler 2020). Questo tipo di innovazioni, che ha bisogno di ambienti tecnologici evoluti e richiede skills elevate, potrebbe a sua volta dare impulso al *reshoring*, vale a dire il ritorno nei paesi avanzati di fasi della produzione in passato delocalizzate in economie dove erano disponibili vantaggi di costo. Anche in questo caso riceverebbero una spinta processi di segno diverso, di distruzione e di creazione di posti di lavoro. Sebbene sia difficile prevederne l'ordine di grandezza e i tempi, è tuttavia presumibile che anche questi cambiamenti possano generare una nuova domanda di lavoro orientata, in particolare, verso skills digitali.

4. Un'ulteriore componente della creazione lorda di posti di lavoro verrà dalle modifiche della struttura dei consumi derivanti da cambiamenti nelle preferenze dei consumatori. Anche da questi cambiamenti discenderanno distruzioni e creazioni di posti di lavoro. All'uscita del lockdown è molto probabile che emergano nuove preferenze e nuovi stili di consumo con un aumento della domanda di specifici beni e servizi. Anche da ciò seguirà necessariamente la creazione di nuovi posti di lavoro. Ad esempio, è verosimile che si registri un aumento del trend già in crescita del commercio online a seguito della sperimentazione forzata di questo canale avvenuta durante il lockdown.

La quantificazione di questi flussi di creazione di posti di lavoro appare oggi un esercizio al limite dell'impossibile che va oltre gli scopi della presente nota. Molto dipenderà dall'evoluzione della pandemia, dalla sua durata e dal rischio di nuove ondate nei mesi a venire. Questi elementi risulteranno cruciali per determinare i comportamenti dei consumatori e nella formazione delle aspettative delle imprese e,

quindi, per le decisioni di investimento e di creazione di occupazione. Gli esiti saranno molto diversi a seconda delle caratteristiche specifiche delle varie attività economiche. In alcuni casi l'aspettativa di una durata prolungata del rischio epidemico potrebbe spingere le imprese ad accelerare gli investimenti per la ristrutturazione allo scopo di mettere al sicuro la continuità produttiva e di assicurare e mantenere la clientela.

Questa analisi implica, sul piano della politica economica, la necessità di un pacchetto di politiche attive del lavoro da affiancare alle politiche monetarie e fiscali necessarie per il rilancio dei consumi e degli investimenti. Politiche macroeconomiche e politiche attive del lavoro sono legate da complementarità nella fase ripresa e dalla loro integrazione dipende la capacità di rilancio dell'occupazione.

Le politiche attive per la ripresa

Nella prospettiva appena delineata è auspicabile individuare quali misure risultino più adeguate ad accompagnare la ripresa. Qui di seguito si offrono alcune indicazioni in questa direzione.

- 1) Dal lato della domanda di lavoro, la ripresa delle attività lavorative dovrà avvenire nel rispetto di vincoli e procedure necessarie a contenere il rischio del contagio e a proteggere la salute dei lavoratori e delle persone coinvolte a vario titolo. Particolare attenzione va rivolta, a questo scopo, alle categorie di soggetti con un più alto grado di esposizione al rischio (Barbieri e al. 2020). È quindi necessario che le imprese e i lavoratori possano rifornirsi a costi adeguati dei dispositivi sanitari e delle attrezzature e delle tecnologie necessari. Ugualmente, diventa necessario un ampio ricorso, ove possibile, a forme di lavoro agile. In questi processi di ristrutturazione si dovrà far ricorso a piani formativi rivolti ai lavoratori (Lucifora 2020).

La ristrutturazione dovrà coinvolgere necessariamente i sindacati attraverso la contrattazione e il coinvolgimento operativo, per la definizione e la gestione del complesso dei cambiamenti organizzativi oltre che delle misure di sicurezza.

Il segmento debole in questo sforzo di ristrutturazione è quello delle piccole e piccolissime imprese, nelle quali si concentra una quota elevata di tutta l'occupazione italiana. Le politiche pubbliche devono prestare particolare attenzione a supportare la loro capacità di adeguamento alle necessità di protezione dai rischi sanitari (Delfino e Sadun 2020). È quanto avvenuto, ad esempio, in Catalogna, dove sono stati messi a disposizione dispositivi, applicazioni e la connessione internet a piccole imprese e lavoratori autonomi (ANPAL 2020). Anche a questo riguardo un ruolo decisivo può essere svolto dalla contrattazione collettiva nella sua dimensione territoriale come previsto anche dal Protocollo condiviso di regolamentazione per il Covid-19 negli ambienti di lavoro del 24 aprile.

- 2) Sempre dal lato della domanda di lavoro la creazione di nuovi posti di lavoro può essere sostenuta da sussidi alle imprese per le nuove assunzioni, eventualmente mirati a settori e professioni, anche sotto forma di riduzione del cuneo fiscale (IMF 2020, Merkl e Weber 2020). Tuttavia l'efficacia di questa misura in termini di occupazione è soggetta ad alcuni limiti. In primo luogo, la propensione delle imprese ad assumere personale nella fase di estrema incertezza che continuerà anche dopo il lockdown, più che dalla disponibilità di

uno sgravio sui costi dipende dalle aspettative circa la ripresa della domanda e dalla sostenibilità dei vincoli imposti nella fase di ripresa. In secondo luogo, con riferimento al segmento meno qualificato del mercato del lavoro, sono importanti anche i livelli di salario pagati dalle imprese.

La disponibilità di sussidi potrebbe risultare compatibile, in condizioni di ampia disoccupazione, con livelli salariali particolarmente bassi. Al contrario, al fine di una ripresa dell'occupazione è necessario che i salari nella parte bassa della distribuzione salariale non scendano ulteriormente. In caso contrario la domanda di consumi risulterebbe ancor più depressa e, in secondo luogo, salari troppo bassi in presenza di interventi di ammortizzatori sociali molto estesi potrebbero scoraggiare la partecipazione. Pertanto, come si argomenta nel punto seguente, ai sussidi alle imprese sono da preferire interventi di «garanzia salariale» ai lavoratori.

- 3) Nella fase di ripresa è importante accompagnare il reimpiego dei lavoratori. A questo scopo si rende necessario anche una riconversione dalle politiche passive a quelle attive, vale a dire il passaggio dalle misure sostegno del reddito mediante ammortizzatori sociali a adeguati incentivi al ritorno al lavoro anche mediante mobilità tra imprese. Malgrado gli interventi estesi di CIG finalizzati a preservare la continuità del rapporto tra lavoratore e impresa, è assai probabile che per un numero elevato di lavoratori questa continuità verrà interrotta. È probabile che per alcuni di loro il passaggio ad altra impresa implichi una riduzione del livello salariale che potrebbe ridurre la probabilità di accettazione da parte del lavoratore, soprattutto se percettore di un trattamento di sostegno al reddito. Una «garanzia salariale» consisterebbe in un sussidio al lavoratore che si aggiunge al salario per mantenere in un periodo iniziale almeno il livello del trattamento di cassa integrazione in caso di nuova occupazione.

In mancanza di un intervento di questo tipo la portata straordinaria degli interventi di cassa integrazione guadagni oggi adottati può provocare una cristallizzazione di rapporti anche in casi nei quali i posti di lavoro sono di fatto economicamente non più sostenibili (Giupponi e Landais 2020, IMF 2020)

- 4) Sempre allo scopo di consentire il ritorno dei lavoratori all'attività è importante sostenere e incentivare un'adeguata offerta di servizi all'infanzia. Le misure più semplici e dirette consistono nel prorogare il c.d. bonus baby sitter e l'estensione dei congedi parentali o per assistenza a persone non autosufficienti. Ove fosse ritardata la riapertura degli asili nido e delle scuole di infanzia si possono sperimentare anche forme alternative di utilizzo del personale e delle strutture.
- 5) Per facilitare la riallocazione del lavoro e ridurre i problemi di mismatch sono necessari programmi formativi ai disoccupati e il rafforzamento della rete dei servizi per l'impiego anche mediante modalità a distanza. Come sta avvenendo in diversi paesi europei sotto la spinta dell'emergenza da Covid-19, andrebbe accelerata la digitalizzazione dei servizi per l'impiego (ANPAL 2020).

Per un'efficace gestione del matching nel mercato del lavoro è necessario identificare tempestivamente e con sufficiente precisione i settori e i profili professionali su cui si concentrano i nuovi posti disponibili affinché i servizi formativi e di supporto alla ricerca offerti ai disoccupati possano incontrare le esigenze specifiche delle imprese in cerca di personale.

Allo stesso tempo gli interventi di formazione e di sostegno alla ricerca sono tipicamente strumenti selettivi, diretti a gruppi specifici, più o meno estesi, di forza lavoro e quindi mirati alle loro caratteristiche. Nella situazione attuale devono essere indirizzati non solo ai gruppi solitamente più deboli nel mercato del lavoro ma anche a quelli che hanno subito l'impatto più acuto nell'emergenza da Covid-19. A questo scopo sono utili le indicazioni che provengono dalle prime analisi già disponibili a questo riguardo (Calzaroni 2020).

I lavoratori che hanno sopportato i costi maggiori del lockdown sono quelli per i quali è scarsa o nulla la possibilità di lavorare da casa e quelli per i quali l'attività lavorativa implica un'elevata prossimità sociale e per i quali sarà più lento il ritorno al lavoro. Con riferimento agli Stati Uniti, le prime evidenze empiriche dicono che questi lavoratori tendono a coincidere con i gruppi più deboli nel mercato del lavoro in quanto sono in media meno istruiti, occupati in imprese non grandi, nati all'estero e senza liquidità (Mongey e altri 2020).

- 6) Infine, sempre dal lato dell'offerta di lavoro, si devono prevedere interventi immediati di potenziamento dell'istruzione secondaria e terziaria innanzitutto nelle filiere sanitarie, farmaceutiche e della ricerca per far fronte alle carenze professionali già manifestatesi nell'emergenza e per far fronte alla domanda crescente che deriverà dagli investimenti pubblici e privati che presumibilmente si concentreranno in questi ambiti.

Inoltre si deve evitare che alla recessione economica segua un calo delle immatricolazioni universitarie e un aumento degli abbandoni motivati da vincoli di liquidità delle famiglie (Burgess e Sievertsen 2020). A questo scopo le università devono prevedere una sospensione o riduzione delle tasse universitarie, eventualmente condizionate all'esito degli esami. Si tratta di misure necessarie ad evitare che l'attuale crisi economica abbia ripercussioni sull'accumulazione di capitale umano che avrebbero conseguenze particolarmente gravi sui giovani coinvolti e che significherebbero per l'Italia, che conta livelli di istruzione già particolarmente bassi nei confronti internazionali, una riduzione del potenziale di crescita di lungo periodo.

A completamento di questa proposta di politiche attive del lavoro si deve riconoscere, tuttavia, che l'adozione di misure da parte del governo e la riattivazione dei meccanismi del mercato del lavoro non saranno sufficienti al raggiungimento degli obiettivi. La ripresa delle attività lavorative, la tutela della salute, la creazione di nuovi posti, il riassorbimento della disoccupazione richiedono, in misura maggiore di quanto avvenuto all'uscita da precedenti crisi, l'apporto originale e coordinato di una pluralità di altre istituzioni.

4. UNA PLURALITÀ DI ISTITUZIONI PER LA RIPRESA DEL LAVORO

La particolare natura della crisi da Covid-19 ha messo in evidenza il ruolo specifico di una pluralità di istituzioni economiche e sociali. Già nella fase di implementazione delle misure di isolamento, come notato acutamente da Bowles e Carlin (2020), l'esperienza ha mostrato come il dualismo governo-mercato che tipicamente caratterizza l'analisi economica sia una rappresentazione incompleta dell'insieme delle istituzioni coinvolte. Questo è ancora più vero nella complessa fase della ripresa delle attività. Accanto alle azioni specifiche e insostituibili svolte dal governo e dal mercato, ce ne sono altre che

dipendono da altre istituzioni.

Se si vuole provare a immaginare in che modo sia possibile consentire la ripresa delle attività economiche e, al tempo stesso, mantenere alti livelli di protezione contro il contagio è necessario il contributo e il coordinamento di più soggetti.

La **Figura 3**, che riprende e adatta l'intuizione di Bowles e Carlin (2020), identifica con riferimento alle questioni attinenti il lavoro, e in modo necessariamente schematico, i ruoli di imprese, relazioni industriali e istituzioni sociali, accanto a quelli del governo e del mercato. Ognuno dei vertici del "diamante" corrisponde a un'istituzione e le varie azioni o politiche sono collocate al suo interno in prossimità dell'istituzione dalla quale ciascuna di esse maggiormente dipende.

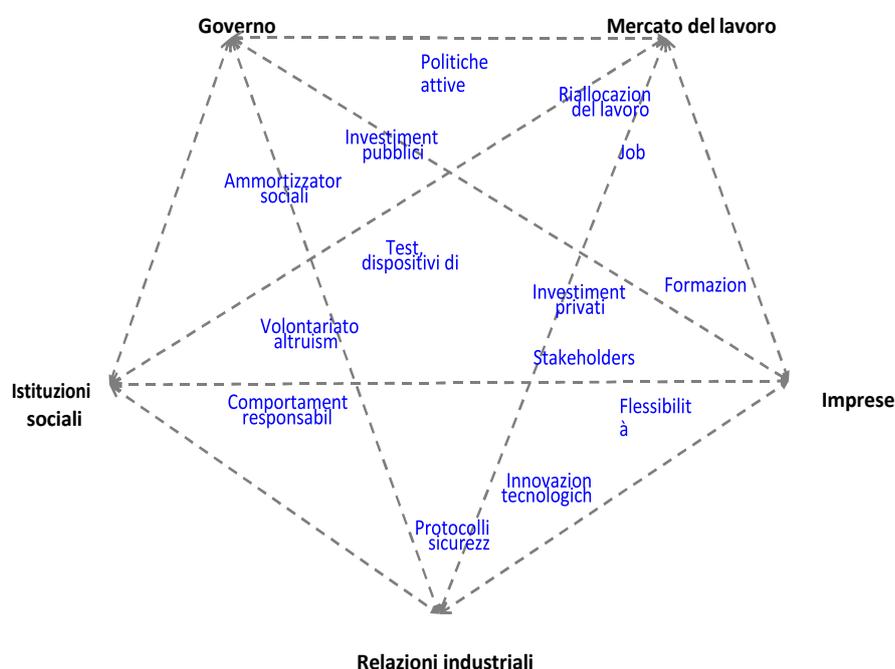


Figura 3. Le istituzioni necessarie alla ripresa

Il governo, termine con il quale si individua un insieme articolato di autorità pubbliche (stato, regioni, comuni), ha assunto compiti eccezionali già nella fase del lockdown decretando le misure di isolamento e di chiusura della gran parte delle attività e realizzando tutti gli interventi economici e di regolazione che queste misure hanno reso necessari. Nella fase di ripresa detta le norme e i criteri del ritorno al lavoro. Inoltre continua a provvedere gli ammortizzatori sociali, implementa le politiche attive, definisce le nuove modalità della mobilità casa-lavoro (*commuting*). Il governo è responsabile direttamente o indirettamente dell'offerta dei servizi sanitari che accompagnano la riapertura dei luoghi di lavoro (test diagnostici, dispositivi di difesa e altro). Inoltre realizza investimenti, a partire da quelli nella sanità, che avranno anche effetti occupazionali.

Nel mercato del lavoro si definiscono le scelte di imprese e lavoratori, dato il contesto macroeconomico, per quanto riguarda l'offerta e la domanda di lavoro. Esso quindi svolge un ruolo importante nella riallocazione del lavoro, in particolare per quella parte di lavoratori per i quali verrà meno il precedente rapporto di lavoro e per le imprese che si trovino a creare nuovi posti. L'insieme delle politiche attive deve mirare, da un lato, a fluidificarne il funzionamento e a risolvere le strozzature che si formano al suo interno e, d'altro lato, ad aumentarne l'inclusività e a sostenere i gruppi più deboli di forza lavoro.

Le imprese si trovano ad assumere decisioni, alcune delle quali rilevanti in un orizzonte temporale che va oltre il breve periodo, in una situazione di difficoltà e grande incertezza delle variabili sanitarie e di mercato. Le routine e i criteri di scelta validi in tempi ordinari risultano per la gran parte di esse di scarsa utilità. In questo senso si trovano a dover elaborare nuove strategie, capaci di garantire resilienza e affrontare la ripresa.

In particolare, gli obiettivi di sicurezza dei lavoratori e delle persone con cui interagiscono entrano oggi nei problemi di scelta di tutte le imprese in termini del tutto diversi rispetto al passato recente. Più che nei tempi ordinari si potrà testare la capacità delle imprese di esercitare quella responsabilità sociale sulla quale, anche recentemente, tanto ha richiamato l'attenzione il mondo imprenditoriale (Delfino e Sadun 2020). Dalle decisioni delle imprese dipendono interessi straordinariamente importanti di un insieme di stakeholders, dai processi formativi alla ristrutturazione dell'organizzazione del lavoro, dal rispetto della dignità dei lavoratori alla sicurezza della salute. Questa agenda implica che le imprese assumano impegni che si estendono oltre il breve periodo e siano disposte a internalizzare gli effetti delle loro scelte.

Anche il sistema delle relazioni industriali, come ambito di contrattazione e coordinamento tra imprese e sindacati ai diversi livelli, nazionale, territoriale e aziendale, vede crescere il peso del proprio contributo. Già il Protocollo del 24 aprile 2020 ha visto il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle norme e dei criteri della ripresa del lavoro. È evidente che la delicata fase della riapertura dei luoghi di lavoro e della ripresa dell'operatività produttiva richiede un tasso di condivisione delle soluzioni adottate tra datori di lavoro e lavoratori più alto di quello sufficiente in situazioni ordinarie.

La condivisione presuppone un coinvolgimento nel quale le parti sociali non sono semplicemente un terminale operativo del governo ma esercitano un ruolo autonomo nell'ambito loro proprio nella definizione e nell'implementazione delle strategie. Anche al di là della fase iniziale di ripartenza, il ruolo delle relazioni industriali diventa decisivo nella gestione e nel controllo dei processi di ristrutturazione delle aziende che necessariamente molte imprese dovranno intraprendere nel corso dei prossimi mesi.

Infine, le istituzioni sociali comprendono sia le **norme sociali** che orientano i comportamenti dei singoli agenti (lavoratori, consumatori, imprenditori) sia **organizzazioni** come quelle del Terzo settore o le Fondazioni bancarie. Questi soggetti possono svolgere un ruolo importante nelle realtà locali per raggiungere gli obiettivi fondamentali del contenimento del contagio e della ripresa delle attività economiche.

I comportamenti individuali prevalenti in questa fase dipendono dalla capacità di elaborare o applicare in un contesto inedito norme sociali che implicano la limitazione dei comportamenti individuali in vista di obiettivi che rappresentano beni pubblici. Difficilmente, in particolar modo in una società democratica, le norme di legge e le misure adottate dal governo risulterebbero efficaci senza poter poggiare su orientamenti sociali autonomamente diretti agli stessi risultati. L'apparato di controlli e sanzioni erogate dagli organi di polizia mostra evidenti limiti in una situazione come quella presente nella quale i risultati finali dipendono dal pulviscolo dei comportamenti quotidiani di un'intera popolazione ma dai quali discendono direttamente enormi benefici o, in caso di trasgressione, enormi costi (Ingarrica e Tedeschi 2020).

In questo ambito rientrano anche le iniziative del Terzo settore, nelle sue espressioni organizzate o informali. Già nella fase di lockdown esse sono state protagoniste nel contenere gli effetti più gravi della crisi con iniziative che non solo hanno raccolto e distribuito denaro e beni di prima necessità alle persone in gravi difficoltà economiche, ma hanno fornito loro conforto psicologico e ne hanno mitigato la solitudine. Queste iniziative continuano a svolgere un ruolo anche nella fase di ripresa. Anche in questo caso si tratta di un ruolo non facilmente sostituibile, per tempestività e per la dimensione di relazione non formale. Queste istituzioni, inoltre, in alcuni casi sono in grado di superare i problemi informativi che affliggono tanto gli interventi pubblici quanto il funzionamento dei meccanismi di mercato.

Da un punto di vista teorico, questa pluralità di istituzioni rompe lo schema binario "governo-mercato" con cui l'analisi economica è solita rappresentare le possibili soluzioni dei problemi di politica economica. Anche di recente De Grauwe (2017), nella sua disamina dei limiti tanto dell'uno quanto dell'altro, ripropone questo schema, nel quale l'intervento del governo attraverso la tassazione o meccanismi di controllo top-down che limitano la libertà individuale sono assunti come l'unica soluzione al problema della realizzazione dei beni pubblici. Si ignora il contributo che può essere apportato da altre istituzioni aventi natura cooperativa, in particolare le norme sociali e i sistemi di relazioni come, nel caso in esame, le relazioni industriali, nei quali si possono rendere disponibili ulteriori soluzioni.

Ora, però, nell'attuale crisi causata dal Covid-19 i beni pubblici in gioco – la tutela della salute e la ripresa delle attività lavorative – sono di primaria importanza per il benessere sociale e, d'altro canto, i limiti di governo e mercato appaiono ancora più gravi. I semplici meccanismi di mercato sono di per sé insufficienti alla ripresa e l'intervento pubblico è chiamato a svolgere un ruolo straordinariamente ampio in termini di risorse finanziarie e penetrante in termini regolativi. Allo stesso tempo è chiaro che l'azione del governo va incontro a limiti di efficacia, di informazione e di consenso.

È necessario, quindi, che siano attive diverse istituzioni sociali sulle quali far leva per la ripresa. L'efficacia delle stesse politiche pubbliche dipende dal ruolo svolto dall'insieme di queste istituzioni e dalla capacità che esse avranno di interagire.

Riferimenti

- Anastasia B., Bovini G., Rasera M., Viviano E., Mercato del lavoro già contagiato dal coronavirus, *lavoce.info*, 9.4.2020.
- Angelici M., Profeta P., 2020, Smart-Working: Work Flexibility without Constraints, CESifo wp 8165.
- ANPAL, Covid-19: ricognizione degli interventi di adeguamento e riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego in alcuni paesi UE e nel Regno Unito a seguito dell'emergenza da coronavirus, Aprile 2020.
- Baldwin R., The supply side matters: Guns versus butter, COVID-style, *voxEU.org*, 22.3.2020.
- Barbieri T., Basso G., Scicchitano S., I lavoratori a rischio in Italia durante l'epidemia da COVID-19, *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, prossima pubblicazione, 2020.
- Basili M., Franzini M., Verso la Fase due: preoccupazioni e precauzioni, *Menabò di Etica ed Economia*, 123, 2020.
- Bowles S., Carlin W., The coming battle for the COVID-19 narrative, *voxEU.org*, 10.4.2020.
- Burgess S., Sievertsen H., Schools, skills, and learning: The impact of COVID-19 on education, *voxEU.org*, 1.4.2020.
- Calzaroni M., Non lasciare indietro nessuno. Occupati e protezione sociale, *Menabò di Etica ed Economia*, 123, 2020.
- Coibion O., Gorodnichenko Y., Weber M., Labour markets during the Covid-19 crisis: A preliminary view, *voxEU.org*, 14.4.2020.
- D'Amuri F., Viviano E., L'impatto di breve periodo del Covid-19 sulla ricerca di lavoro, Banca d'Italia.
- Daveri F., Una crisi a V dice il Fondo monetario: anche per noi, *lavoce.info*, 24.4.2020.
- De Grauwe P., *The limits of the market*, Oxford U.P., 2017.
- Delfino A., Sadun R., The case for a new Marshall plan, *voxEU.org*, 4.5.2020. Draghi M., *Unemployment in the euro area*, Jackson Hole, 2014.
- European Central Bank, The euro area labour market through the lens of the Beveridge curve, *Economic Bulletin*, 4, 2019.
- Fujita S., Moscarini G., Postel-Vinay F., The labour market policy response to COVID-19 must save aggregate matching capital, *voxEU.org*, 30.3.2020.
- Giupponi G, Landais C, Building effective short time work schemes for the COVID_19 crisis, *voxEU.org*, 1.4.2020.
- ILO, ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Second edition, 7.4.2020. IMF, The Great Lockdown, *World economic outlook*, April 2020.
- Ingarrica D., Tedeschi S., I costi sociali della trasgressione dell'obbligo di quarantena, *Menabò di Etica ed Economia*, 125, 2020.
- ISTAT, Occupati e disoccupati, *Notizie flash*, 30.4.2020.
- Krugman P., Will we flunk pandemic economics?, *The New York Times*, 6.4.2020. Lucifora C., La "fase 2" inizia dalla formazione dei lavoratori, *lavoce.info*, 16.4.2020.
- Merkel C., Weber E., Rescuing the labour market in times of COVID-19: Don't forget new hires, 7.4.2020, *voxEU.org*.
- Mongey S., Philoosoph L., Weinberg A., Which workers bear the burden of social distancing policies?, *Covid Economics*, CEPR, 12, 2020.
- Politecnico di Torino, *Emergenza Covid-19: imprese aperte, lavoratori protetti. Versione 2*, 2020.
- Scarpetta S., Queisser M., Garnero A., Königs S., Supporting people and companies to deal with COVID-19: Options for an immediate employment and social policy response, *voxEU.org*, 12.4.2020.
- Seric A., Winkler D., COVID-19 could spur automation and reverse globalisation – to some extent, *voxEU.org*, 28.4.2020.
- Ufficio Parlamentare di bilancio, *Audizione dell'UPB nell'ambito dell'esame del DEF 2020*, 2020a. Ufficio Parlamentare di bilancio, *Nota sulla congiuntura*, 2020b.