

Gli interventi di contrasto alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia da Covid-19: una possibile lettura di genere

Cristina Di Giambattista

INAPP

Monica Esposito

INAPP

Marcella Pulino

INAPP

Alessandro Rizzo

INAPP

L'integrazione della dimensione di genere nelle fasi del ciclo di una policy rappresenta un elemento dirimente per la produzione di risultati equi ed efficaci. L'articolo fornisce una panoramica delle policy di contrasto dei Paesi europei alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia, relative alla tutela dell'occupazione e dei redditi e al sostegno delle esigenze di cura e alla fragilità economica, verificando secondo la logica del *dual approach* la presenza di interventi dedicati alla componente femminile del mercato del lavoro e, parallelamente, le principali implicazioni in chiave di genere.

The integration of gender mainstreaming in each stage of the policy cycle is essential to achieve equitable and effective results in policy making. This paper provides an overview of all european measures programmed to face the economic crisis due to Covid-19 pandemic. By analysing social protection measures related to social distancing, income protection, unemployment, job protection and work life balance, it tries to investigate if a gender perspective has been taken into account in the policy making process or if all policies are programmed as gender blind.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2021-01-2

Citazione

Di Giambattista C., Esposito M., Pulino M., Rizzo A. (2021), Gli interventi di contrasto alla crisi socio-economica provocata dalla pandemia da Covid-19: una possibile lettura di genere, *Sinappsi*, XI, n.1, pp.22-35

Parole chiave

Crisi economica
Mainstreaming di genere
Occupazione femminile

Keywords

Economic crisis
Gender mainstreaming
Female employment

Introduzione

L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19 ha rapidamente innescato un'inedita crisi globale, investendo tutti gli aspetti della vita economica e sociale, ponendo l'intera popolazione mondiale di fronte a numerose sfide, vale a dire proteggersi dal virus e debellarlo, proteggere il lavoro e il reddito di donne e uomini e, parallelamente, creare una nuova normalità, fondata sulla ricostruzione di un contesto sociale ed economico più equo, inclusivo e resiliente¹.

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 policymaker a 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 sia per gli uomini e, pertanto, andrebbe integrato con analisi e proposte volte a costruire una visione sensibile al genere,

¹ Secondo una stima preliminare dell'ILO, la crisi economica e del lavoro causata dalla pandemia da Covid-19 potrebbe spingere circa 25 milioni di persone nel mondo in una condizione di disoccupazione, sottoccupazione e povertà lavorativa (ILO 2020a).

che non corrisponde alla 'questione femminile' ma alla forza di uno Stato attento a un futuro sostenibile (Ferrera e Stefanelli 2020).

La crisi socio-economica in questione presenta alcune caratteristiche suscettibili di produrre effetti iniqui sulla componente femminile della popolazione. L'ipotesi che essa 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.

Le donne sono complessivamente meno presenti nel mercato del lavoro rispetto agli uomini, per un minor numero di anni e con minore continuità: a livello europeo il tasso di occupazione femminile nel 2019 è significativamente più basso di quello maschile, con un gap pari a 11 punti percentuali, che si riscontra anche nel valore relativo al tasso di inattività, con uno scarto di pari ampiezza². La gestione dei carichi di cura familiari, nella conciliazione dei tempi vita-lavoro, è ancora tradizionalmente associata alla sfera delle responsabilità delle donne e pesa sull'accesso e sul mantenimento di un'occupazione femminile stabile e ben remunerata: il tasso di occupazione di donne con figli nell'UE è, in media, più di 8 punti percentuali inferiore al tasso di occupazione delle donne senza figli; al tempo stesso, le donne sono in maggioranza a lavorare a tempo parziale: il dato europeo sulla quota di *part-timers* sul totale degli occupati mostra un gap di genere di oltre 20 punti percentuali (per il 2019, il valore per le donne è pari al 29%, quello degli uomini all'8%)³; anche la condizione di inattività è segnata da una presenza maggioritaria di donne (Eige 2020). Ciò ha conseguenze sul piano economico e sui rapporti di dipendenza nell'ambito dei nuclei familiari. Inoltre, si consideri come il lavoro di donne e uomini sia caratterizzato dalla presenza di uno spiccato *gender pay gap* nonché da una marcata segregazione occupazionale, sia orizzontale che verticale: le donne sono maggiormente

presenti rispetto agli uomini nei settori e nelle posizioni con minori opportunità di guadagno, sviluppi di carriera, stabilità e qualità dell'occupazione. Le caratteristiche della partecipazione femminile al mercato del lavoro incidono sulle prospettive di mantenere un livello adeguato di reddito e sul sostegno pensionistico, delineando un maggior rischio di povertà femminile, in particolare per le donne anziane (Parlamento europeo 2020).

L'insieme di questi elementi suggerisce che l'attuale crisi potrebbe 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.

L'analisi dei dati statistici parziali, sia a livello europeo che italiano, mostra i primi effetti della crisi sull'andamento dell'occupazione, evidenziando un quadro di deterioramento dell'occupazione femminile, particolarmente accentuato per l'Italia. A livello europeo il gap tra il tasso di occupazione femminile e quello maschile si attesta, nel secondo trimestre del 2020, a -10,4 punti percentuali, mentre in Italia nello stesso periodo è pari a -18,2. Anche il tasso di attività nel nostro Paese mostra un andamento decrescente, attestandosi nel secondo trimestre 2020 al 72% per gli uomini e al 53% per le donne, con un differenziale di genere pari a 19 punti percentuali. In Italia le donne sono maggiormente impiegate nel settore dei servizi che, ad oggi, risulta essere quello più colpito con 809.000 occupati in meno nel secondo trimestre del 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre nell'ambito del lavoro precario si contano 470.000 occupate in meno, 323.000 con contratto a tempo determinato (Istat 2020)⁴.

1. La crisi socio-economica legata alla pandemia da Covid-19

L'attuale crisi, a differenza di quelle avvenute in

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

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

4 Elaborazioni Inapp su dati della *Labour Force Survey* di Eurostat (popolazione in età compresa tra 15 e 64 anni, EU 27 - 2020).

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 potrà avere 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 possono essere ricondotti a: diversa esposizione di uomini e donne al rischio di contagio a causa della distribuzione di genere nei settori occupazionali quali quello sanitario, dell'assistenza sociale e familiare; forte segregazione femminile in alcuni dei settori 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*) a livello europeo, la cui composizione vede una quota di donne pari al 78,3%⁵, è stato sottoposto a un enorme sforzo, con l'aumento delle ore di lavoro e un maggior rischio di esposizione al virus. Anche in Italia le donne rappresentano la maggioranza nei settori sanitari classificati a medio e alto rischio rispetto alla possibile esposizione al virus – 28% donne, 12% uomini (Istat 2020). Infatti, i contagi da virus SARS-CoV-2 vedono una presenza maggioritaria di donne, sebbene l'evoluzione nella malattia Covid-19 determini un maggior numero di uomini tra i ricoverati in terapia intensiva⁶.

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 sono, infatti, quelli con una più alta presenza di donne (Inapp 2020a, 2020b; 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 escluse,

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 2020b). 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 attinente al lavoro domestico⁷. Anche in Italia le donne rappresentano l'88,8% degli occupati nei settori attività domestiche e ricreativo culturale e il 65,2% nei servizi di istruzione, sanitari e familiari (Istat 2020).

L'attuale crisi appare strutturalmente diversa 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 *austerità* di rilevante impatto sulle donne, a causa dei tagli nei settori a maggiore occupazione femminile nonché in quelli relativi ai servizi di cura (Périver 2014).

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; essi, infatti, hanno dovuto garantire la continuità operativa,

5 Elaborazioni Inapp su dati *Labour Force Survey* Eurostat (popolazione in età compresa tra 15 e 64 anni, EU 27 - 2020).

6 Si consideri che i casi di infezioni da SARS-CoV-2 (età mediana 48 anni, 32% di sesso maschile) tra gli operatori sanitari rappresentano il 10,7% dei casi totali. L'analisi della mortalità per Covid-19, riferita al periodo gennaio-novembre 2020, mostra come sia il sesso sia il genere abbiano determinato importanti influenze sulla risposta biologica al virus e sulle condizioni di vita. Il sesso maschile mostra una maggiore vulnerabilità rispetto all'evoluzione della malattia mentre l'appartenenza di genere conduce le donne a una maggiore esposizione al virus, in ragione della distribuzione settoriale e lavorativa. In Italia, i dati relativi alla prima ondata evidenziano tale tendenza in linea con la maggior parte degli altri Paesi europei: gli uomini muoiono due volte di più delle donne (17,1% rispetto a 9,3%) (Istat e Iss 2020; Oertelt-Prigione 2020).

7 Elaborazioni Inapp su dati *Labour Force Survey EUROSTAT* - EU 27.

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. 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 2020). 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)⁸. Tali criticità hanno investito in maniera ancor più spiccata i nuclei monoparentali, solitamente a maggioranza femminile (Blasko *et al.* 2020; Alon *et al.* 2020).

2. Elementi di metodo per una prospettiva di genere nell'analisi

Il lavoro qui presentato restituisce una mappatura delle politiche programmate dai ventisette Stati membri dell'Unione europea per contrastare gli effetti socio-economici provocati dalla pandemia da Covid-19 su uomini e donne⁹. 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 nostra ipotesi di ricerca relativa all'integrazione o meno di una prospettiva di genere nell'elaborazione delle

politiche anti-crisi dovuta alla pandemia. L'assunzione di tale prospettiva si concretizza nell'adozione dell'*approccio duale*, con la predisposizione di azioni mirate alla componente femminile della popolazione in ragione dei divari che la caratterizzano rispetto a quella maschile e, parallelamente, con la considerazione sistematica delle differenze tra donne e uomini in termini di punti di vista, condizioni, situazioni e necessità in tutte le politiche e le azioni (EIGE 2016).

Le domande di ricerca individuate sono pertanto: quali policy hanno predisposto i Paesi europei per contrastare gli effetti socio-economici provocati dalla pandemia da Covid-19 sull'occupazione e sul reddito di uomini e donne? Le policy programmate sono effettivamente destinate all'intera popolazione-obiettivo, composta da uomini e donne? Per rispondere a tali domande, la nostra analisi di tipo qualitativo ha previsto la ricerca, la catalogazione e l'analisi dei documenti normativi e programmatici mediante i quali i ventisette Paesi europei hanno varato i propri provvedimenti anticrisi. Il lavoro ha previsto in primis la realizzazione di una ricognizione di tutte le norme e i documenti programmatici anticrisi. La ricerca dei documenti, che ha preso in considerazione il periodo che va da marzo a ottobre 2020, è stata condotta consultando le banche dati normative e i siti web dei Ministeri di ciascun Paese europeo, avvalendosi successivamente delle banche dati degli organismi internazionali¹⁰. Le informazioni sono state organizzate in un database articolato per finalità di intervento: sostegno all'occupazione; misure finalizzate alla cura e custodia dei figli; sostegno della fragilità socio-economica. Successivamente, l'analisi di contenuto delle norme¹¹ è stata finalizzata a individuare, laddove presenti, le politiche espressamente mirate alla componente femminile della popolazione (azioni

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

9 Il presente articolo restituisce gli esiti di un più ampio studio conoscitivo realizzato nel corso del 2020, di cui si presentano le principali risultanze: *Le strategie dei Paesi europei nel contrasto agli effetti socio-economici della Pandemia di Covid-19: una possibile lettura di genere*. La ricostruzione del quadro e l'analisi delle policy programmate dagli Stati membri dell'UE per salvaguardare i redditi e l'occupazione, nonché supportare le esigenze di cura dei lavoratori con figli, rappresentano un passaggio propedeutico all'avvio, in un momento successivo, di un processo di valutazione di quelli che, dalla fase di implementazione in poi, potranno essere gli esiti e gli impatti. Il lavoro più ampio contiene anche una rassegna delle politiche fiscali e monetarie (cfr. Inapp e Cardinali 2020).

10 Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Eurofound.

11 I documenti sono stati letti in lingua originale per Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna mentre per tutti gli altri Paesi ci si è avvalsi dell'uso di traduttori o della versione in inglese, se presente.

positive). L'analisi è stata poi orientata a verificare se ciascun Stato membro avesse adottato un approccio fondato sul *gender mainstreaming*, utilizzando una checklist costruita ad hoc e finalizzata a verificare informazioni relative al processo di definizione delle policy e l'eventuale integrazione di una prospettiva di genere¹². 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 tali termini, 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.

3. Le policy di contrasto agli effetti socio-economici della pandemia da Covid-19: una possibile lettura di genere

L'analisi condotta ha consentito di evidenziare alcuni elementi utili a proporre una riflessione in chiave di genere sulle policy adottate. È stato così possibile riscontrare che solo tre Paesi su ventisette (Austria¹³, Italia¹⁴, Spagna¹⁵) 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"¹⁶.

È possibile 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 particolare, la lettura condotta non ha evidenziato, in nessun caso, la presenza di obiettivi finalizzati al superamento dei gap di genere né, tantomeno, un riferimento al perseguimento

della parità di 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 propone una serie di riflessioni finalizzate a 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 ventisette Paesi hanno varato un'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 socio-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.

4. 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.

I fattori sopra elencati sono alla base di effetti asimmetrici diretti nel mercato del lavoro, che dipendono da: 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 ese-

12 Gli elementi contenuti nella checklist sono i seguenti: individuazione di obiettivi di *gender equality* e superamento dei gap di genere; riferimento a dati disaggregati per sesso; presenza di riferimento a partenariato che includa organismi di parità/esperti sul tema; esplicito riferimento ad attività di valutazione in chiave di genere

13 Per l'Austria: <https://bmi.gv.at/614/start.aspx>.

14 Per l'Italia: <https://bit.ly/3ejEWIF>.

15 Per la Spagna: Real Decreto-ley 11/2020, *Medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19* <https://bit.ly/3nW6HUw>.

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

guita 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).

In generale il lavoro da remoto è stato ampiamente incoraggiato o reso obbligatorio dai governi per contenere la diffusione del virus. Si consideri che nel 2018 la quota di dipendenti che lavoravano regolarmente da casa era circa il 12% in Germania, oltre il 30% in Paesi Bassi, Finlandia, Islanda, Lussemburgo e Danimarca, e circa o sotto il 5% in Grecia, Italia, Bulgaria e Romania. Circa il 37% dei lavoratori nell'UE ha iniziato a telelavorare durante l'epidemia di Covid-19, ma questa percentuale varia ampiamente tra gli Stati membri, da meno del 20% in Romania a quasi il 60% in Finlandia (Eurofound 2020a).

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, riferite in particolare 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 da 0 a 6 anni, 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)¹⁷.

Anche un alto livello di istruzione, generalmen-

te 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.

Anche la disponibilità di spazi abitativi più o meno ampi ha inciso sull'esperienza di *homeworking*: 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 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).

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

5. Il sostegno dei redditi e dell'occupazione

La rilevanza in termini di genere della crisi da Covid-19 emerge anche dal maggiore impatto sui set-

17 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).

Tabella 1. Interventi a sostegno dell'occupazione e del reddito (EU 27)

Schemi di lavoro a orario ridotto	Trasferimenti monetari a lavoratori e aziende
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	Austria, Bulgaria, Cechia, Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Slovenia, Svezia

Fonte: elaborazione Inapp

Tabella 2. Settori occupazionali interessati dall'estensione delle misure di sostegno

Turismo (anche tour operator, 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

tori nei quali la presenza di donne è maggioritaria, 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 a orario ridotto (*short time schemes*)¹⁸. Essi hanno rappresentato una valida risposta, in Europa, per fronteggiare le conseguenze occupazionali anche durante precedenti crisi economiche.

Gli schemi di lavoro ridotto, accompagnati da meccanismi di sostegno al reddito sotto forma di trattamenti di integrazione salariale, sono stati utilizzati dagli Stati che già li prevedevano nel loro ordinamento o adottati in risposta alla crisi causata dal Covid-19. 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.

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 model-

li 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. Sono state introdotte modifiche ai sistemi preesistenti semplificando le regole di accesso e, talvolta, consentendo l'accesso ai benefici a settori professionali normalmente esclusi. 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 (tabella 2).

Tuttavia, 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

18 Per *short-time* s'intende l'introduzione di meccanismi di riduzione temporanea dell'orario complessivo di lavoro oppure, in base alle caratteristiche degli specifici sistemi nazionali, di forme di disoccupazione temporanea. Sebbene basati su sistemi nazionali con denominazioni linguistiche eterogenee, entrambi i meccanismi convergono nella finalità di dare protezione economica e sociale alle imprese e ai lavoratori.

femminile e precario. Successivamente, con modalità e tempistiche diverse, cinque Paesi ne hanno introdotto forme di protezione salariale¹⁹. Di questi, Spagna, Italia e Portogallo hanno erogato importi fissi forfettari mentre Francia²⁰ 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 per altri settori o categorie di lavoratori. Lo schema introdotto in Italia²¹ 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 Spagna²² 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*²³ 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*²⁴ 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 lavorativa 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 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 e 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 importi²⁵ 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

19 Bulgaria, Francia, Italia, Portogallo, Spagna.

20 Si veda per la Francia <https://bit.ly/3vIisAx>.

21 Si veda per l'Italia <https://bit.ly/2QY7qbF>.

22 Si veda per la Spagna <https://bit.ly/3vByXOG>.

23 Si veda <https://www.arbeitsagentur.de/m/corona-kurtzarbeit/>.

24 I *mini-jobs* 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.

25 Danimarca, Irlanda, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

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 di licenziamento durante il periodo emergenziale, la maggior parte lo pone come vincolo per accedere ai benefici previsti²⁶. 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.

6. 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, 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 2020; Lyttelton *et al.* 2020). Nonostante emerga un maggiore contributo dei padri alle attività di cura (Del Boca *et al.* 2020), al tempo stesso viene evidenziato come questo abbia le caratteristiche di un evento eccezionale e come il modello di riferimento socio-culturale di divisione del lavoro domestico sia rimasto sostanzialmente invariato (Hipp e Bünning 2020). 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 *et al.* 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. Quindici Paesi su ventisette hanno mantenuto l'apertura dei servizi scolastici e di custodia per la prima infanzia (0-3 anni) dedicati ai genitori occupati in servizi essenziali²⁷.

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 sette Paesi²⁸, hanno attivato regimi di congedo parentale emergenziali con significative differenziazioni relative a condizioni di ammissibilità e ammontare dell'indennità sostitutiva. L'accesso al congedo è stato consentito, nella maggior parte dei casi, ai genitori con bambini fino a 12 anni²⁹ 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

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

27 La categoria dei 'lavoratori impiegati in servizi essenziali' fa riferimento a una lista di professioni che varia nei Paesi interessati (Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Slovacchia), includendo sempre il personale sanitario, pubblico e privato e il personale delle Forze dell'ordine e, talvolta, il personale delle filiere degli approvvigionamenti, gli insegnanti, il personale dei settori Trasporti pubblici e della Gestione dei rifiuti.

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

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

undici casi non è stato previsto alcun limite di età in presenza di figli con disabilità³⁰.

La durata del congedo varia da un minimo di due settimane (Italia) a un massimo di due mesi (Lituania). In Germania, il congedo, pari a dieci 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 telelavoro³¹.

Tali disposizioni rivelano un approccio selettivo rispetto al sostegno della cura dei figli, orientato a sostenere solo situazioni familiari particolarmente vulnerabili, aumentando 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 a un'esigenza temporanea di custodia e non quale diritto individuale del genitore a trascorrere tempo con i figli.

Gli schemi di congedo introdotti spesso sono resi accessibili anche a categorie di lavoratori solitamente esclusi, come ad esempio i lavoratori autonomi³². In Germania i lavoratori impiegati nei *mini-jobs* sono esclusi da dispositivi di protezione del reddito ma possono accedere ai congedi parentali³³. Si tratta di una misura di cui beneficerebbero in particolare le donne, che ne rappresentano un'alta percentuale. 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 *tantum*. 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 a un massimo di 800 euro.

Il congedo è pagato al 100% dei guadagni precedenti in Austria, Lussemburgo e Grecia mentre

nei restanti Paesi la quota di retribuzione è 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 1.050 in caso di genitore single; a Cipro invece aumenta la percentuale 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 supplementari³⁴.

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, 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 nove Paesi³⁵ l'indennità di congedo parentale è retribuita in maniera paritaria rispetto ai sussidi di protezione dell'occupazione, mentre in undici Paesi è inferiore. Ciò rende i congedi meno competitivi da un punto di vista economico, riflettendo una visione che sottovaluta l'importanza della cura, aggravando la divisione di genere del lavoro (Rubery e Tavora 2020).

Infine, va rilevato che alcuni Paesi hanno reso disponibili ulteriori soluzioni per la cura dei figli. 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 babysitting³⁶ per un importo massimo pari

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

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

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

33 Si veda in particolare Federal Ministry For Family Affairs, Senior Citizens, Women And Youth (2019).

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

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

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

Tabella 3. Tipologia delle misure per la fragilità economica e sociale

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

Fonte: elaborazione Inapp

a 1.200 euro, incrementato a 2.000 euro per i genitori richiedenti dipendenti nel settore sanitario e della sicurezza. In Romania, invece, si è intervenuti con l'erogazione di un *cash transfers* dedicato alle famiglie a basso reddito con bambini.

7. Le misure a sostegno della fragilità

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 hanno risposto a tale emergenza introducendo misure volte a limitare il disagio sociale ed economico, come illustrato nella tabella 3.

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 intra-familiare e la distribuzione di risorse e opportunità all'interno del nucleo familiare (Inapp 2019).

Alcuni Paesi dell'UE, hanno 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 emergenza³⁷ mentre in Spagna l'*Ingreso Mínimo Vital*³⁸ si pone quale misura di reddito minimo rivolta ai nuclei familiari in condizione di vulnerabilità economica.

Conclusioni

La pandemia di Covid-19 e la conseguente crisi socio-economica stanno producendo effetti significativi sulle donne, innestandosi in un mercato del lavoro già caratterizzato da forti squilibri di genere. A causa della forte presenza femminile nei settori occupazionali essenziali, le donne, rispetto agli uomini, sono più esposte al virus e, in relazione alla loro presenza maggioritaria nei settori occupazionali più colpiti dal blocco e dalla diminuzione delle attività, rischiano maggiormente di perdere il lavoro, anche in relazione all'aumento dei carichi di cura e custodia dei figli dovuti alla chiusura delle scuole e dei servizi di assistenza o alla gestione della didattica a distanza. I dati europei e italiani mostrano i primi effetti 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.

Al fine di proteggere l'occupazione e i redditi, gli Stati membri europei hanno predisposto una ingente mole di provvedimenti anticrisi per evitare la disoccupazione e la perdita di salario e supportare

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

38 Real Decreto-ley del 29 de Mayo 2020, n.20, *Ingreso Mínimo Vital*, <https://bit.ly/3unbyAe>.

le necessità di cura e custodia dei nuclei familiari, introducendo forme di sostegno al reddito per coloro a maggior rischio di povertà ed esclusione sociale. Nel tentativo di rendere maggiormente inclusivi i meccanismi di protezione del reddito, i Paesi hanno ampliato misure e modalità di accesso per garantirne la copertura anche a settori e categorie di lavoratori solitamente esclusi. 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 si configurino gli effetti più significativi in termini di genere. 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 sono gli approcci utilizzati, minore è il rischio di esclusione e svantaggio per le donne.

Nell'immediato futuro sarà importante chiedersi cosa accadrà quando tali misure saranno ridotte o revocate e non si potrà più contare sull'effetto cuscinetto che il sistema di protezione sociale esercita, in modo differenziato, su reddito e 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 positivi 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 nell'elaborazione delle politiche di ripresa europee e nazionali di accompagnamento e uscita dalla crisi economica, a partire dalla declinazione programmatica e attuativa del pacchetto *Next Generation EU*³⁹ 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 lavoro⁴⁰.

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.

39 L'iniziativa *Next Generation EU* 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: in relazione all'iniziativa, ciascuno Stato membro è chiamato a definire un *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, con l'obiettivo di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia rendendo le economie e le società più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale.

40 Klatzer e Rinaldi (2020) evidenziano 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 (ad esempio 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 *Next Generation EU* comprendano valutazioni di impatto di genere, fondate su set di dati con adeguati livelli di disaggregazione e sull'uso del bilancio di genere in tutte le fasi del ciclo di policy (programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione).

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 <<https://bit.ly/3xJad96>>
- 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
- 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 <<https://bit.ly/3vDRx8Y>>
- EIGE (2020), *Economic hardship and gender, EU-27 support for national short-time work schemes*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3hzEjpU>>
- EIGE (2016), *Gender Impact Assessment. Gender Mainstreaming Toolkit*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Equinet (2020), *Women in poverty. Breaking the cycle*, Brussels, Equinet Secretariat <<https://bit.ly/3b4Yx6O>>
- Eurofound (2020a), *COVID-19. Policy response across Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/2QLqNVp>>
- Eurofound (2020b), *Living, working and COVID-19*, COVID-19 series, Luxembourg, Publications Office of the European Union, Luxembourg <<https://bit.ly/2SisMkc>>
- 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 <<https://bit.ly/3b2W1hk>>
- Federal Ministry For Family Affairs, Senior Citizens, Women And Youth (2019), *Parental Allowance, Parental Allowance Plus and Parental Leave. The Federal Parental Allowance and Parental Leave Act*, Berlin, Federal Government Publication Office <<https://bit.ly/3tnvVfo>>
- 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 <<https://bit.ly/3tp13Lr>>
- 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 <<https://bit.ly/3b3cK4t>>
- 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 <<https://bit.ly/3umzqEm>>
- Inapp (2020a), *Il post lockdown. I rischi della transizione in chiave di genere*, Inapp Policy Brief n.21, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3nQgT0H>>
- Inapp (2020b), *COVID-19. Misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, Inapp Policy Brief n.17, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3b0zdz6>>
- Inapp, Cardinali V. (a cura di) (2020), *Gender policies report 2020*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/33dU3GK>>
- Inapp, Cardinali V. (a cura di) (2019), *Gender policies report 2019*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3ek07nF>>
- Istat (2020), *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3bleK8n>>
- Istat, ISS (2020), *Impatto dell'epidemia COVID-19 sulla mortalità totale della popolazione residente periodo gennaio-novembre 2020*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3nPy8PD>>
- 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 <<https://bit.ly/3tkz9Ar>>
- Lambert A., Cayouette-Remblière J., Guérait É., Le Roux G., Bonvalet C., Girard V., Langlois L. (2020), How the COVID-19 epidemic changed working conditions in France, *Population & Societies*, 579, n.7, pp.1-4
- Lyttelton T., Zang E., Musick K. (2020), *Gender Differences in Telecommuting and Implications for Inequality at Home and Work*, SocAirXiv Papers <<https://bit.ly/2RvRcGq>>
- 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 <<https://bit.ly/3xWcBcX>>
- Oertelt-Prigione S. (2020), *The impact of sex and gender in the COVID-19 pandemic. Case study*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Palomino J.C., Rodriguez 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 (2020), *Progetto di relazione sulla prospettiva di genere nella crisi COVID-19 e nel periodo successivo alla crisi*, Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere, Roma, 2020/2121(INI) <<https://bit.ly/33gOebD>>
- Pérvier 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 <<https://bit.ly/33ivQz2>>
- World Bank (2020), *Gender Dimensions of the COVID-19 Pandemic*, Washington DC, World Bank <<https://bit.ly/3vGbhZC>>
- 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

Cristina Di Giambattista

c.digiambattista@inapp.org

È collaboratore tecnico di ricerca presso Inapp, struttura Mercato del lavoro. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Di Giambattista C. (2018), *Gender budgeting: la sperimentazione nella Ragioneria generale dello Stato*, Inapp; Di Giambattista C. (2019), *Una prospettiva di policy: la riclassificazione contabile delle spese dello Stato secondo una prospettiva di genere*, Inapp.

Monica Esposito

m.esposito@inapp.org

È tecnologa di ricerca presso Inapp dove si occupa di analisi e valutazione in chiave di genere del mercato del lavoro. I suoi studi e interessi riguardano i gender studies e le politiche antidiscriminatorie. È vicepresidente del Comitato unico di garanzia Inapp. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Esposito M., Rizzo A. (2019), *Genere e povertà. Evidenze empiriche e sfide metodologiche*, Inapp; Esposito M. (2019), *Gli schemi di reddito minimo nelle Regioni italiane*, Inapp.

Marcella Pulino

m.pulino@inapp.org

È collaboratore tecnico di ricerca presso Inapp, struttura Mercato del Lavoro dove si occupa di analisi di genere del mercato del lavoro e delle politiche pubbliche. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Pulino M. (2019), *Care burden e partecipazione al mercato del lavoro: una sfida ancora irrisolta*, Inapp; Pulino M. (2018), *Congedo parentale e congedo di paternità*, Inapp.

Alessandro Rizzo

al.rizzo@inapp.org

È ricercatore presso Inapp, si occupa di analisi e valutazione delle politiche di genere. È esperto di orientamento degli adulti, in particolare in una prospettiva di studio di genere. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Esposito M., Rizzo A. (2019), *Genere e povertà. Evidenze empiriche e sfide metodologiche*, Inapp; Rizzo A. (2018), *La programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del Rel e i Piani Regionali per la lotta alla povertà: primi elementi*, Inapp.