

WORKING PAPER

INAPP WP n. 47

Emergenza Covid-19 e tutela dell'occupazione non standard

Michelangelo Filippi

Manuel Marocco

Roberto Quaranta

Andrea Ricci

Emergenza Covid-19 e tutela dell'occupazione non standard

Michelangelo Filippi

R&P Ricerche e Progetti, Torino

filippi@repnet.it

Manuel Marocco

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma

m.marocco@inapp.org

Roberto Quaranta

Collegio Carlo Alberto, Torino

roberto.quaranta@carloalberto.org

Andrea Ricci

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma

an.ricci@inapp.org

APRILE 2020

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Ammortizzatori sociali per l'emergenza sanitaria. – 3. I dati. – 4. Lavoratori beneficiati ed esclusi. – 5. Giornate di lavoro. – 6. Conclusioni. – Appendice. – Bibliografia

INAPP – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia 33
00198 Roma, Italia

Tel. +39 06854471
Email: urp@inapp.org

www.inapp.org

ABSTRACT

Emergenza Covid-19 e tutela dell'occupazione non standard

L'emergenza sanitaria ha indotto il Governo italiano a introdurre un sistema di ammortizzatori sociali 'speciali' per tutelare il reddito dei lavoratori coinvolti dai provvedimenti di sospensione dell'attività economica.

I dati dell'archivio delle Comunicazioni obbligatorie permettono di sviluppare una prima analisi dell'efficacia di questa azione di policy, sulla base dell'ipotesi che le condizioni del mercato del lavoro in Italia tra marzo e maggio 2019 fossero 'analoghe' a quelle che si sarebbero verificate per lo stesso periodo nell'anno corrente, in assenza della crisi sanitaria e del conseguente *lockdown* delle attività produttive. In questo contesto si dimostra che l'estensione degli ammortizzatori sociali contenuti nel decreto Cura Italia ha raggiunto effettivamente – almeno nel breve periodo – l'obiettivo di tutelare una vasta platea di lavoratori a termine contro i rischi di disoccupazione e perdita di reddito. Al tempo stesso, la quota di lavoratori tuttora privi di qualsiasi forma di protezione sociale (lavoratori domestici e a domicilio, tirocinanti) ha una dimensione quantitativa non trascurabile – circa 920 mila unità – e presumibilmente sottostimata a causa dell'incidenza dell'economia sommersa. Andrebbero poi considerati tutti i soggetti con carriere contrattuali molto frammentate, per i quali aumenta significativamente la probabilità di essere esclusi da un sistema di tutele condizionate alla preesistenza di un rapporto di lavoro. In altre parole, le evidenze empiriche suggeriscono che la crisi sanitaria in corso abbia reso più evidenti e drammatici nodi che già sedimentavano nel nostro sistema di protezione sociale.

PAROLE CHIAVE: politiche del lavoro; contratti a termine; ammortizzatori sociali

JEL CODES: J08, J23, J65

1. Introduzione

L'emergenza sanitaria conseguente alla diffusione del Covid-19 ha indotto il Governo italiano a emanare una serie di provvedimenti di sospensione dell'attività economica e di tutela della salute pubblica.

In particolare, nel decreto Cura Italia (decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18) le misure di sostegno al lavoro seguono quelle relative al potenziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN). Si è deciso, quindi, di introdurre degli ammortizzatori sociali 'speciali' di valenza nazionale¹.

In primo luogo, per consentire alle aziende di affrontare la riduzione/sospensione delle attività senza procedere a licenziamenti, è stata disciplinata una procedura semplificata di concessione della Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), di durata massima di nove settimane, rivolta appunto ai datori di lavoro che sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Allo stesso tempo, è stata ampliata l'universalità di questa stessa misura, estesa a tutti i datori di lavoro del settore privato (ivi inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore) esclusi dal regime ordinario della Cassa integrazione guadagni (CIG).

In secondo luogo, con l'intento di ampliare l'universalità della protezione economica dei lavoratori oltre il lavoro dipendente, è stata introdotta una indennità *una tantum* (600 euro per il mese di marzo), in favore di una platea variegata di soggetti: dai professionisti con partita IVA e collaboratori, agli artigiani, commercianti e coltivatori diretti, agli stagionali del turismo, ai lavoratori agricoli a termine e ai lavoratori dello spettacolo.

Nonostante la rilevanza di tali interventi, una platea significativa di soggetti rimane tuttora esclusa dalla possibilità di usufruire delle tutele messe a punto per affrontare questa situazione di emergenza. Si tratta di lavoratori a domicilio, quelli domestici, i tirocinanti. Più in generale, rimangono esclusi anche tutti coloro che non erano occupati entro il 24 febbraio 2020, il termine ultimo che avrebbe dato il diritto di accedere alle 'nuove' tutele. Tra questi soggetti, una quota rilevante è caratterizzata da percorsi professionali molto frammentati e da rapporti di lavoro di breve durata (Filippi *et al.* 2020), una situazione precaria (di alternanza tra periodi di occupazione e periodi di disoccupazione) che questa emergenza ha reso ancora più complicata.

Il problema dei lavoratori non tutelati, in effetti, è al centro del dibattito politico e istituzionale, tanto che il decreto Liquidità (decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23), approvato recentemente, estende la nuova CIGO anche a coloro che sono stati assunti dal 24 febbraio al 17 marzo 2020; senza considerare poi la discussione in corso sulla opportunità di prevedere una più estesa misura di contrasto alla povertà indotta dall'emergenza sanitaria, il cosiddetto Reddito di emergenza.

¹ Uno studio dell'Inapp rileva alcuni numeri di questa emergenza. In particolare, quasi la metà delle imprese private, escluse quelle del settore agricolo, ha dovuto interrompere l'attività in seguito ai dispositivi di sospensione delle attività produttive, varati con il DPCM 10 aprile 2020, coinvolgendo il 42% degli addetti. Poco meno di 600 mila occupati con contratto a termine sono stati interessati dalle misure e rischiano di perdere il lavoro a causa del mancato rinnovo o proroga dei contratti, non potendo inoltre beneficiare delle misure straordinarie di sostegno al reddito (Centra *et al.* 2020).

Le analisi presentate di seguito partono da queste considerazioni per poi sviluppare alcune evidenze che aiutano a capire l'efficacia di un'azione di policy che mira a estendere il sistema di ammortizzatori sociali come strumento per contrastare gli effetti della crisi sanitaria sui redditi da lavoro.

I dati dell'archivio delle Comunicazioni obbligatorie (CO)² a disposizione dell'Inapp permettono di effettuare questo esercizio ipotizzando che le condizioni del mercato del lavoro in Italia tra marzo e maggio 2019 siano 'analoghe' a quelle che si sarebbero verificate nello stesso periodo nell'anno corrente, in assenza della crisi sanitaria e del conseguente *lockdown* delle attività economiche. Sulla base di tale ipotesi siamo in grado di valutare, infatti, quanti lavoratori possono aver beneficiato dell'estensione delle tutele prevista nel decreto Cura Italia e quanti invece ne sono rimasti esclusi. Analogamente, è possibile calcolare il numero di giornate nelle nove settimane successive al termine ultimo per accedere alle tutele, sia per coloro che ne hanno beneficiato, sia per le categorie che ne sono state escluse. L'analisi viene poi replicata per i settori produttivi che i provvedimenti di *lockdown* hanno sospeso temporaneamente e per quelli rimasti attivi, nonché per macroarea geografica.

2. Ammortizzatori sociali per l'emergenza sanitaria

Si è già argomentato come nell'ambito del cosiddetto decreto Cura Italia si è manifestata l'esigenza di tutelare i rapporti di lavoro dipendente coinvolti del tutto o almeno parzialmente dal blocco delle attività produttive. Nella stessa legge, inoltre, sono state disciplinate misure specifiche anche per i lavoratori autonomi, non meno esposti all'impatto della crisi.

Prendendo in considerazione in primo luogo il lavoro dipendente, nel decreto Cura Italia sono stati in particolare promossi, estesi e rafforzati alcuni istituti di gestione interna del lavoro subordinato, volti ad agevolare i lavoratori nell'esecuzione della prestazione di lavoro residua e nella conciliazione di questa con esigenze di cura (premio di presenza, lavoro agile, congedo parentale, voucher baby-sitting, permessi per la tutela dei disabili). Accanto a queste misure, si è deciso anche di garantire una integrazione economica per alleviare la contrazione dei salari dei lavoratori, conseguente a quella dell'orario. Lo strumento prescelto è quello dei cd. *Short-time Working Scheme* (STW) e cioè "strumenti finanziati con risorse pubbliche finalizzati a consentire alle imprese, che sperimentano contrazioni nella domanda di servizi, di ridurre temporaneamente l'orario di lavoro e di organizzare così forme di condivisione del lavoro (*work-sharing*), garantendo un supporto economico in favore dei lavoratori che subiscono la riduzione oraria" (Hijzen e Martin 2013). Finalità comune di questi schemi, variamente articolati, è quella di prevenire massicci licenziamenti durante i periodi di crisi economica. In Italia, tipicamente, lo strumento è quello della Cassa integrazione guadagni (CIG) già utilizzata nel 2009 per fronteggiare la crisi finanziaria del 2008 (legge 28 gennaio 2009, n. 2). Gli STW sono noti anche in Europa e infatti la Commissione europea, nell'ambito degli strumenti di lotta alla pandemia, ha proposto, tra l'altro, un Regolamento (vedi proposta di Regolamento COM(2020) 139 def., del 2 aprile 2020) volto a concedere assistenza finanziaria, per un importo di 100 miliardi, agli Stati membri

² Le analisi sono condotte sui dati ricavati dal Sistema statistico delle comunicazioni obbligatorie on line (SISCO) del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Il Sistema è alimentato dalle comunicazioni effettuate da obbligati e abilitati al momento dell'attivazione, proroga, trasformazione o cessazione di un rapporto di lavoro.

che devono affrontare aumenti repentini della spesa pubblica a causa di misure finalizzate, appunto, al 'mantenimento dell'occupazione'. La proposta dovrà essere approvata dal Consiglio e lo strumento emergenziale prende il nome di *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE). Al di là del meccanismo di assistenza finanziaria proposto, qui interessa sottolineare il vincolo di destinazione del SURE: il finanziamento accordato deve essere utilizzato per sostenere *Short-time Working Scheme*.

Nello specifico, il decreto Cura Italia – riprendendo in larga parte le misure di sostegno al reddito già previste in un precedente atto (decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9), che ha riguardato le cd. 'zone rosse' e 'zone gialle' di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – introduce per l'intero territorio nazionale due trattamenti di integrazione salariale.

In primo luogo, è stata introdotta una nuova forma di CIGO, inserendo una nuova causale (Covid-19 nazionale) di concessione di durata massima di nove settimane, rivolta appunto ai datori di lavoro che sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Il sostegno al reddito è concesso sulla base della sussistenza dei rapporti di lavoro al 23 febbraio 2020 (termine poi esteso al 17 marzo dal decreto-legge n. 23/2020) e importanti deroghe sono introdotte rispetto al regime ordinario: infatti, il datore di lavoro non è tenuto al pagamento del contributo addizionale dovuto per accedere alla CIG; non vigono limiti di durata; non è richiesta anzianità di servizio al lavoratore e, fermo restando le ordinarie procedure di informazione, consultazione ed esame congiunto sindacale, sono previste diverse semplificazioni procedurali, in particolare le aziende non devono fornire alcuna prova in ordine alle causali di ricorso allo strumento. Poi le aziende che hanno già in corso la Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) o gli assegni di solidarietà del Fondo di integrazione salariale (FIS), possono accedere alla CIGO 'Covid-19 nazionale', che sospende e sostituisce i trattamenti in corso. In secondo luogo è stata introdotta una nuova forma di Cassa integrazione guadagni in deroga (CIGD), estendendo la concessione del trattamento a tutti i datori di lavoro del settore privato (ivi inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore, ma non quelli del lavoro domestico) esclusi dal regime ordinario della CIG. In questo caso, secondo la procedura inaugurata per la crisi post 2008, la concessione è gestita a livello regionale, considerato che queste amministrazioni concedono il trattamento sulla base di accordi raggiunti a livello territoriale. Espressamente la CIGD è estesa anche ai lavoratori intermittenti.

A corroborare ulteriormente la *ratio legis* di salvaguardia dell'occupazione in essere, quasi a costituire una sorta di 'norma di chiusura' del sistema di ammortizzatori emergenziale appena descritto, nel decreto Cura Italia è anche disposto un divieto temporaneo – sino al 15 maggio – dei licenziamenti collettivi e individuali per motivi economici, legati cioè all'andamento aziendale (restano pertanto possibili quelli per giusta causa).

Accanto al rafforzamento degli *Short-time Working Scheme*, che – come detto – non costituiscono certo una novità, in quanto massicciamente utilizzati nel passato per affrontare crisi settoriali o strutturali, il decreto Cura Italia introduce anche una misura del tutto innovativa; questa, per il peculiare campo di applicazione soggettivo, testimonia la diversità e pervasività della crisi attuale, nonché costituisce una sorta di presa d'atto delle caratteristiche del mercato del lavoro su cui la crisi impatta, ormai popolato anche da una vasta schiera di lavoratori atipici. Si tratta infatti di una prestazione previdenziale *una tantum* a protezione del reddito sia dei lavoratori autonomi in attività, che di alcune categorie speciali di lavoratori dipendenti (stagionali del turismo e dell'agricoltura e lavoratori dello spettacolo), dotata di una disciplina unitaria, relativamente a *quantum*, regime di

cumulabilità e compatibilità e istanza di accesso, ma fortemente differenziata per platea, requisiti di eligibilità e relativa disponibilità finanziaria (vedi tavola 1 in appendice).

Quanto ai tratti comuni, la prestazione, di importo pari a 600 euro mensili, non concorre alla formazione del reddito e non dà diritto all'accredito di contribuzione figurativa, né all'assegno per il nucleo familiare. È incompatibile con la fruizione del Reddito di cittadinanza, pensione diretta e assegno di invalidità, mentre è cumulabile, ove ne ricorrano i requisiti, con alcune indennità di disoccupazione (Indennità mensile di disoccupazione, DIS-COLL e Nuova assicurazione sociale per l'impiego, NASpl).

Il regime comune testimonia il carattere emergenziale della misura, una rete di ultima istanza per chi è privo di altri sostegni economici. Invece, la platea soggettiva e i requisiti evidenziano che la *ratio* della prestazione, la tutela del reddito, a causa dell'impatto imprevedibile della crisi, travalica consolidate divisioni e in un *continuum* indistinto abbraccia lavoratori autonomi (professionisti, commercianti e artigiani) la cui attività è sospesa a causa del *lockdown*, ma anche lavoratori subordinati in settori caratterizzati da stagionalità, o che comunque non garantiscono continuità occupazionale (turismo, agricoltura e spettacolo).

D'altro canto, nella proposta di Regolamento della Commissione europea relativa al SURE, nel descrivere le misure nazionali finanziabili, vengono considerati bisognosi di tutela non solo i lavoratori dipendenti, ma anche i lavoratori autonomi, i quali – secondo la Commissione – come i dipendenti, devono essere protetti “dal rischio di disoccupazione e perdita di reddito”. Il SURE perciò potrà essere utilizzato anche per finanziare, in favore di questa platea di lavoratori, “regimi di reddito sostitutivo in situazioni di emergenza”. Tale spunto potrebbe essere colto, anche grazie al sostegno europeo, per disciplinare una specifica e ordinaria misura rivolta ai lavoratori autonomi per fronteggiare temporanee riduzioni delle attività e quindi del reddito. D'altro canto, la misura potrebbe pure avere l'effetto di incentivare l'emersione e il pagamento dei contributi. Come suggerisce la dottrina più attenta (Treu 2020), si tratta di rimeditare il complessivo sistema di ammortizzatori sociali, superando l'impostazione tradizionale degli istituti di sostegno al reddito, che, “costruiti su base contributiva e sul presupposto di percorsi di lavoro stabili”, già erano, e lo sono ancora di più ora, insufficienti per lavoratori che, al di là della natura giuridica del loro rapporto, sono tutti caratterizzati da rapporti di lavoro intrinsecamente contingenti e discontinui.

3. I dati

Le analisi sono sviluppate sulla base dei dati del Sistema informativo statistico delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO-MLPS) che registra la data esatta (giorno, mese, anno) di attivazione e cessazione dei contratti di lavoro, la loro tipologia (dipendente a tempo indeterminato, determinato, apprendistato, interinale, parasubordinato ecc.), l'impresa presso cui il lavoratore viene occupato, il settore di attività e la localizzazione geografica, oltre ad un'ampia serie di caratteristiche individuali.

La disponibilità dell'informazione relativa alle date di attivazione e cessazione di ogni contratto di lavoro permette di ricostruire – con frequenza giornaliera – il numero degli occupati, nonché la durata effettiva del rapporto di lavoro.

Il dataset SISCO permette, quindi, di ricostruire il numero degli individui occupati in una data precisa nonché la corrispondente durata dei rapporti di lavoro, distinguendo per tipologie contrattuali, settori produttivi e ambiti territoriali.

Non avendo a disposizione i dati aggiornati al 2020, ai fini delle nostre valutazioni sono stati considerati i rapporti di lavoro attivi al 18 marzo del 2019, ovvero esattamente un anno prima del termine ultimo per accedere all'estensione delle tutele secondo quanto previsto nel cd. decreto Liquidità.

Analogamente, è stato possibile ricostruire l'evoluzione delle giornate lavorate da parte degli attivi al 18 marzo 2019 nelle successive nove settimane, fino a un massimo di 63 giorni (corrispondenti al 20 maggio 2019).

In questo contesto abbiamo ipotizzato che le condizioni del mercato del lavoro che si sono manifestate tra marzo e maggio 2019 fossero 'analoghe' a quelle che si sarebbero verificate nel corso degli stessi mesi dell'anno corrente, nel caso in cui non fosse intervenuta la crisi sanitaria.

Tale ipotesi è supportata dalla constatazione generale che tra il 2019 e il 2020 non si sono registrati cambiamenti significativi di ciclo economico, né alterazioni strutturali nella dinamica del tessuto produttivo. Nella medesima direzione vanno anche le evidenze fornite da Anastasia *et al.* (2020) su dati SISCO aggiornati ad aprile 2020 per la sola regione Veneto: questi autori verificano infatti che non vi sono state variazioni rilevanti nei flussi di assunzioni e cessazioni dei rapporti di lavoro tra il 2019 e l'inizio del 2020, fino all'entrata in vigore dei provvedimenti di *lockdown*.

In questa prospettiva, la stima del numero dei lavoratori attivi al 18 marzo 2019, distinti per tipologie contrattuali, permette di quantificare in modo ragionevole la platea degli individui che hanno beneficiato delle misure di sostegno al reddito contenute nel decreto Cura Italia e di quelli che ne sono stati esclusi. Parimenti, la valutazione del numero di giornate lavorate dagli attivi al 18 marzo 2019 per le successive nove settimane offre un utile confronto per inferire il volume complessivo di lavoro che gli occupati bloccati dal *lockdown* avrebbero potuto cumulare in un arco di tempo che coincide con la durata massima della CIGO.

Un'ultima precisazione sui dati. L'archivio delle Comunicazioni obbligatorie misura i flussi di attivazione e cessazione dei rapporti di lavoro – a partire dal 2008 – e non gli stock di occupati. Tale caratteristica non rappresenta una grave limitazione per la nostra analisi; dal momento che l'attenzione è focalizzata sui rapporti di lavoro non standard e a termine, il numero di occupati al 18 marzo 2019 nonché il totale delle giornate da essi lavorate sono ricostruiti in modo esaustivo.

4. Lavoratori beneficiati ed esclusi

La tabella 1 fornisce un quadro descrittivo del totale di lavoratori attivi con un contratto non a tempo indeterminato in data 18 marzo 2019, distinguendo l'insieme delle tipologie contrattuali che hanno beneficiato dell'estensione delle tutele sociali previste nel decreto Cura Italia e coloro che ne sono rimasti esclusi – specificando inoltre i settori di attività Ateco attivi e sospesi.

Si nota così che il numero di lavoratori, esclusi quelli con contratto a tempo indeterminato, che nel marzo dell'anno passato sarebbero stati beneficiari delle recenti misure, sono circa 4.7 milioni, di cui oltre 3,2 milioni (69%) operanti nei settori Ateco non bloccati, mentre i restanti 1,5 milioni (31%) collocati nelle filiere produttive sospese a causa del *lockdown*.

Analogamente, vi sarebbero stati circa 920 mila lavoratori (circa il 20% dei 4,7 milioni) esclusi dalla copertura garantita dal decreto Cura Italia; di questi oltre 850 mila (93%) occupati nei settori attivi e circa 68 mila nei comparti sospesi.

In particolare, si osserva che il 18 marzo 2019 vi erano 745 mila lavoratori domestici (ad es. colf e badanti), 166 mila tirocinanti e poco meno di 9 mila individui con contratti di lavoro a domicilio³.

Per queste categorie il decreto Cura Italia non prevede alcuna protezione economica e/o tutela per affrontare le conseguenze negative connesse all'attuale emergenza sanitaria. Va sottolineato inoltre che la totalità dei lavoratori domestici (100%) e una percentuale maggioritaria dei tirocinanti (63%) si trovano a operare in settori che non hanno subito il blocco delle attività, a differenza di quanto accade per i contratti a domicilio che comunque hanno una diffusione marginale.

Tabella 1. Lavoratori attivi con un contratto non standard al 18 marzo 2019 per tipologia contratto e settore

	Totale	Settori attivi	Settori sospesi
Tutti i contratti eccetto TI	4.684.218	3.218.448 (69%)	1.465.769 (31%)
Contratti esclusi dal Cura Italia	920.046	852.156 (93%)	67.888 (7%)
Lavoratori domestici	744.921	744.921 (100%)	-
Lavoratori a domicilio	8.679	3.101 (36%)	5.577 (64%)
Tirocinanti	166.445	104.134 (63%)	62.311 (37%)

Nota: eventuali discrepanze tra i valori, totali, riportati in questa tavola e quelli contenuti nelle tavole successive e nel testo sono attribuibili ad arrotondamenti o alla presenza di valori mancanti.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati SISCO-MLPS

Naturalmente, la situazione appena descritta per l'intero Paese può nascondere importanti eterogeneità territoriali, non solo a causa delle tradizionali differenze di sviluppo economico tra le varie zone del Paese, ma anche perché la natura stessa del contagio da Covid-19 dimostra che esso si è localizzato prevalentemente nelle regioni del Nord.

A tal proposito la tabella 2 riporta il numero degli attivi per macroregione. Per ciò che concerne le tipologie contrattuali escluse dalle nuove misure di protezione economica, si segnala innanzitutto che i lavoratori domestici si collocano soprattutto nel Centro (210 mila / 28,3%), e a seguire nel Nord-Ovest (195 mila / 26,2%), nel Nord-Est (173 mila / 23,3%) e nel Sud e Isole (164 mila / 22,1%).

La situazione dei tirocinanti appare diversa: il loro numero sembra significativamente inferiore nelle regioni dell'Italia centrale (30 mila / 18,5%) rispetto a quanto si registra nel Nord-Est (40 mila / 24,4%), nel Sud e Isole (45 mila circa / 26,9%) e, soprattutto, nelle zone del Nord-Ovest (50 mila / 30,1%). Anche questa categoria di lavoratori, d'altra parte, si trova a operare in prevalenza nei settori attivi e ciò accade in tutte le macroregioni.

I lavoratori a domicilio sembrano riflettere la distribuzione geografica di quelli domestici, pur essendo quantitativamente marginali rispetto a questi ultimi: si collocano infatti per la maggior parte nel Nord-Ovest (43,3%) e nel Centro (28,7%) rispetto alle altre zone del Paese.

³ È opportuno sottolineare che soprattutto il lavoro domestico può essere soggetto a sottostima, perché i contratti molto lunghi e stabili (gli assunti prima del 2008) non sono osservati nell'archivio e perché vi può essere una quota non marginale di lavoro sommerso.

Tabella 2. Lavoratori attivi con contratto non standard al 18 marzo 2019 per tipologia contrattuale, settore e macroarea

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole
Tutti i contratti eccetto TI				
Totale	1.233.275	1.264.284	1.039.915	1.148.883
Settori attivi	809.210	821.331	715.299	871.739
Settori sospesi	424.065	442.953	324.616	277.144
Lavoratori domestici				
Totale	195.465	173.739	210.813	164.896
Settori attivi	195.465	173.739	210.813	164.896
Settori sospesi	-	-	-	-
Lavoratori a domicilio				
Totale	3.762	1.140	2.491	1.286
Settori attivi	1.937	223	347	594
Settori sospesi	1.825	917	2.144	691
Tirocinanti				
Totale	50.118	40.658	30.796	44.849
Settori attivi	31.089	25.487	18.779	28.764
Settori sospesi	19.030	15.171	12.017	16.085

Nota: eventuali discrepanze tra i valori, totali, riportati in questa tavola e quelli contenuti nelle tavole successive e nel testo sono attribuibili ad arrotondamenti o alla presenza di valori mancanti.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati SISCO-MLPS

5. Giornate di lavoro

Si è già accennato al fatto che il numero delle giornate lavorate è una misura importante per comprendere, almeno indirettamente, la quantità di lavoro (e di reddito) che le azioni di policy riescono a proteggere dagli effetti della crisi sanitaria. Non è possibile stimare con precisione il numero di giorni lavorati, ma è possibile misurare per ogni rapporto di lavoro il numero di giorni trascorsi dalla data di selezione alla cessazione del rapporto di lavoro o alla fine del periodo di copertura delle tutele, definita dalla durata massima in cui è riconosciuta la nuova CIGO, in costanza della quale i lavoratori sono sostenuti economicamente dallo Stato (80% del salario) per le ore di sospensione dal lavoro. In questa prospettiva la tabella 3 riporta l'ammontare delle giornate che sono state lavorate dagli attivi tra il 18 marzo 2019 e il 20 maggio 2019, ovvero nel corso di nove settimane successive alla data ultima per accedere alle misure.

Il primo elemento da sottolineare riguarda appunto la platea dei soggetti coperti dall'estensione delle tutele: tali soggetti hanno accumulato in media quasi 271 milioni di giornate lavorate nel corso delle corrispondenti nove settimane dell'anno 2019. Il totale di queste giornate va attribuito per una quota parte (circa 186 milioni) ai settori attivi, mentre i restanti 84 milioni di giornate vanno ricondotti ai comparti sospesi. Il secondo aspetto da rilevare è in linea con quanto già emerso nella tabella 1: gli attivi con contratti attualmente esclusi dal decreto Cura Italia sono associati a un numero di giornate lavorate molto inferiore rispetto a quello riconducibile ai beneficiari: circa 55 milioni di giornate lavorate, di cui la quasi totalità (52 milioni) realizzata nei settori attivi e solo 3 milioni nelle filiere

bloccate. A tale proposito è utile esaminare la durata media residua del contratto, ovvero la media delle giornate lavorate nelle nove settimane prese in esame – posto che tale misura deve necessariamente essere inferiore al numero massimo teorico di 63 giorni. Nella tabella 3a si osserva così che la durata media è prossima al valore massimo per il lavoro domestico (61,9 giorni) e per quello a domicilio (62,0). Ciò significa che le cessazioni registrate nel periodo sono relativamente poche (a fine periodo è cessato il 6% dei rapporti iniziali). In linea con le attese, i tirocini sono invece più brevi: 53 giorni (a fine periodo è cessato quasi il 35%).

Tabella 3. Giornate lavorate dai lavoratori attivi con contratto non standard dal 18 marzo 2019 fino alla nona settimana successiva

	Totale	Settori attivi	Settori sospesi
Tutti i contratti eccetto TI	270.888.085	186.567.734 (69%)	84.320.350 (31%)
Contratti esclusi dal Cura Italia	55.429.788	51.846.404 (94%)	3.583.383 (6%)
Lavoratori domestici	46.094.540	46.094.540 (100%)	-
Lavoratori a domicilio	538.433	194.702 (36%)	343.731 (64%)
Tirocinanti	8.796.814	5.557.162 (63%)	3.239.652 (37%)

Nota: eventuali discrepanze tra i valori, totali, riportati in questa tavola e quelli contenuti nelle tavole successive e nel testo sono attribuibili ad arrotondamenti o alla presenza di valori mancanti.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati SISCO-MLPS

Tabella 3a. Media delle giornate lavorate dai lavoratori attivi con contratto non standard dal 18 marzo 2019 fino alla nona settimana successiva

	Media	Settori attivi	Settori sospesi
Tutti i contratti eccetto TI	57,8	58,0	57,5
Contratti esclusi dal Cura Italia	60,2	60,8	52,8
Lavoratori domestici	61,9	61,9	-
Lavoratori a domicilio	62,0	62,8	61,6
Tirocinanti	52,9	53,4	52,0

Nota: eventuali discrepanze tra i valori, totali, riportati in questa tavola e quelli contenuti nelle tavole successive e nel testo sono attribuibili ad arrotondamenti o alla presenza di valori mancanti.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati SISCO-MLPS

A questo punto è possibile esaminare come le giornate di lavoro si distribuiscano per macroarea geografica, oltre che per tipologia contrattuale e specializzazione settoriale.

La tabella 4 indica così che il numero medio di giornate lavorate nelle nove settimane successive al 18 marzo 2019 da parte delle categorie coperte si concentra maggiormente nelle regioni del Nord-Ovest (72 milioni) e del Nord-Est (73 milioni) rispetto a quelle del Sud (65 milioni) e del Centro (circa 61 milioni). Anche in questo caso, il numero delle giornate lavorate da parte delle categorie coperte viene prodotto soprattutto nei settori attivi, in ogni macroarea geografica presa in considerazione.

Per ciò che riguarda le tipologie contrattuali tuttora escluse, la tabella 4 indica quanto segue. Le giornate lavorate da chi presta servizi domestici trovano il loro valore massimo nelle regioni del Centro (13 milioni) e in quelle del Nord-Ovest (12 milioni) rispetto a quanti si registrano nel Nord-Est (quasi 11 milioni) e nel Sud e Isole (10 milioni). È interessante quello che emerge per i tirocini: il numero di giornate lavorate in media per questa categoria è distribuito prevalentemente nel Nord-Ovest (2,6

milioni) e nel Meridione (2,4 milioni), mentre assume valori più contenuti nel resto del territorio nazionale. Anche per i tirocinanti, inoltre, il volume di lavoro prestato nelle nove settimane in esame viene generato soprattutto nei settori attivi e ciò accade in tutte le macroregioni.

Vi è un ultimo aspetto da prendere in considerazione: il gruppo di individui non osservati nelle nostre stime, perché non attivi il 18 marzo 2019. Si tratta di lavoratori assunti dopo questa data e che nelle settimane successive avrebbero generato più di 28 milioni di giornate contrattualizzate, circa l'11% del totale riportato in tabella 3. Le nostre elaborazioni, non riportate qui per esigenze di sintesi, sembrano suggerire che questa quota 'aggiuntiva' di lavoro è relativamente poco importante per il lavoro domestico (1,265 milioni di giornate rispetto a 46 milioni degli attivi in t_0 , il 5%) e per quello a domicilio (12.000 giorni rispetto 540.000, il 2%), mentre è rilevante per i tirocinanti. I nuovi tirocinanti avrebbero aggiunto 1,65 milioni di giornate agli 8,8 milioni di quelle già in essere, quasi il 20%.

Tabella 4. Giornate lavorate dai lavoratori con contratto non standard attivi dal 18 marzo 2019 fino alla nona settimana successiva, per tipologia di contratto, settori e macroaree geografiche

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole
Tutti i contratti eccetto TI				
Totale	72.375.464	72.808.011	60.836.399	65.029.904
Settori attivi	47.809.006	47.359.034	41.988.435	49.368.567
Settori sospesi	24.566.459	25.448.977	18.847.964	15.661.337
Lavoratori domestici				
Totale	12.150.732	10.729.955	13.047.872	10.165.467
Settori attivi	12.150.732	10.729.955	13.047.872	10.165.467
Settori sospesi	-	-	-	-
Lavoratori a domicilio				
Totale	237.380	71.358	155.058	74.638
Settori attivi	123.275	14.027	21.578	35.822
Settori sospesi	114.104	57.331	133.479	38.817
Tirocinanti				
Totale	2.630.324	2.151.723	1.611.208	2.402.067
Settori attivi	1.655.623	1.368.427	990.344	1.541.772
Settori sospesi	974.701	783.295	620.864	860.295

Nota: eventuali discrepanze tra i valori, totali, riportati in questa tavola e quelli contenuti nelle tavole successive e nel testo sono attribuibili ad arrotondamenti o alla presenza di valori mancanti.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati SISCO-MLPS

6. Conclusioni

Le analisi discusse finora sembrano dimostrare che l'estensione degli ammortizzatori sociali contenuti nel decreto Cura Italia hanno raggiunto, almeno nel breve periodo, l'obiettivo di tutelare una vasta platea di lavoratori a termine contro i rischi di disoccupazione e perdita di reddito.

Le nostre evidenze indicano, d'altra parte, che la quota di lavoratori tuttora privi di qualsiasi forma di protezione sociale (lavoratori domestici e a domicilio, tirocinanti) ha una dimensione quantitativa non trascurabile e presumibilmente sottostimata a causa dell'incidenza dell'economia sommersa.

Andrebbero poi considerati tutti i soggetti con carriere contrattuali molto frammentate e composte da rapporti di impiego di breve durata. Tale condizione aumenta significativamente il rischio di disoccupazione e, quindi, la probabilità di essere esclusi da un sistema di tutele condizionate alla preesistenza di un rapporto di lavoro.

In effetti la strategia del policy maker per contrastare massicce espulsioni dal mercato del lavoro, almeno finora, è consistita nell'estensione degli strumenti che consentono alle imprese di ridurre temporaneamente l'orario di lavoro, garantendo un supporto economico in favore dei lavoratori che subiscono la riduzione oraria. Non si tratta di una novità: la crisi finanziaria del 2008 è stata affrontata con una strategia analoga e, nella fattispecie, attraverso strumenti 'fuori regime', la cosiddetta Cassa integrazione guadagni in deroga. Va sottolineato, d'altra parte, che nei casi in cui la riduzione o blocco delle attività produttiva sia di natura temporanea, il congelamento dei contratti di lavoro in essere può essere uno strumento efficiente non solo per proteggere contro il rischio di disoccupazione, ma anche per tutelare le competenze professionali *firm-specific* e quindi per aiutare imprese a far leva sul capitale umano interno per riattivare prontamente la ripresa delle attività produttive (Ciani *et al.* 2020).

Al tempo stesso è opportuno rilevare come la crisi che stiamo vivendo con ogni probabilità modificherà nel profondo la dinamica strutturale e l'organizzazione interna del mercato del lavoro per il prossimo futuro.

In questa prospettiva, le evidenze presentate nelle pagine precedenti contribuiscono a migliorare il patrimonio conoscitivo circa l'opportunità di ridisegnare un sistema di ammortizzatori sociali che sia funzionale all'evoluzione di un mercato connotato dall'estrema frammentazione delle tipologie contrattuali e delle storie professionali ovvero da nuove modalità di organizzazione delle risorse umane in azienda (Barbieri *et al.* 2020). In altre parole, la crisi sanitaria in corso sembra aver reso più evidenti e drammatici nodi che già sedimentavano nel nostro sistema di protezione sociale.

Appendice

Tavola 1. *Una tantum* 600 euro

Prestazione	Platea	Requisiti	Finanziamento (in milioni di euro)
Indennità co.co.co	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liberi professionisti con partita IVA ▪ Collaboratori 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In attività al 23/2/2020 ▪ Iscrizione in via esclusiva alla Gestione separata INPS 	203,4
Reddito di ultima istanza ⁴	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonomi e professionisti iscritti alle casse professionali 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In caso attività limitata, reddito 2018 non > 35.000 euro (al lordo locazione) ▪ In caso di cessazione (chiusura della partita IVA tra 23/2 e 3/3/2020) o riduzione dell'attività (riduzione almeno del 33% del reddito primo trimestre 2020, rispetto a quello 2019), reddito 2018 tra 35.000 e 50.000 euro (al lordo locazione) 	200
Indennità collaboratori sportivi	Collaboratori presso federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva, società e associazioni sportive dilettantistiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In attività al 23/2/2020 ▪ Assenza di altro reddito da lavoro 	50
Indennità lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'Assicurazione generale obbligatoria (AGO)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni ▪ Imprenditori agricoli professionali ▪ Coadiuvanti e coadiutori artigiani, commercianti e lavoratori agricoli 	Iscrizione in via esclusiva alle Gestioni speciali AGO o alla Gestione separata INPS	2.160
Indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali	Dipendenti con qualifica di stagionali di questi settori produttivi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disoccupati al 17/3/2020 ▪ Cessati involontariamente tra 1/1/2019 e 17/3/2020 	103,8
Indennità ai lavoratori del settore agricolo	Operai agricoli a tempo determinato (compresi piccoli coloni e compartecipanti familiari)	Almeno 50 giorni di effettivo lavoro agricolo nel 2019	396
Indennità lavoratori dello spettacolo	Iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disoccupati al 17/3/2020 ▪ Almeno 30 contributi giornalieri versati nel 2019 ▪ Reddito 2019 non > a 50.000 euro 	48,6

⁴ Decreto interministeriale 28 marzo 2020.

Bibliografia

- Anastasia B., Bovini G., Rasera M., Viviano E. (2020), Mercato del lavoro già contagiato dal coronavirus, *Lavoce.info*, 9 aprile <<https://bit.ly/3f1OeAR>>
- Barbieri T., Basso G., Scicchitano S. (2020), *Lavoratori a rischio di contagio da COVID-19 e misure di contenimento dell'epidemia*, Inapp Policy Brief n.16, Roma, Inapp
- Centra M., Filippi M., Quaranta R. (2020), *Covid-19: misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, INAPP Policy Brief n.17, Roma, Inapp
- Ciani E., Del Conte M., Garnero A. (2020), Cassa integrazione, superare il tabù del cumulo, *Lavoce.info*, 4 aprile <<https://bit.ly/3d1TQt0>>
- Filippi M., Marocco M., Quaranta R., Scicchitano S. (2020), *Il lavoro discontinuo di breve e brevissima durata in Italia nell'ultimo decennio: l'evidenza dei dati amministrativi*, Inapp Working Paper n.45, Roma, Inapp
- Hijzen A., Martin S. (2013), *The Role of Short-Time Work Schemes during the Global Financial Crisis and Early Recovery. A Cross-Country Analysis*, IZA Discussion Paper n.7291, Bonn, IZA <<http://ftp.iza.org/dp7291.pdf>>
- Treu T. (2020), Diritto e politiche del lavoro tra due crisi, *Diritto delle relazioni industriali*, XXX, n.2 <<https://bit.ly/2KL1BYv>>