



L'agenda italiana per il Vertice 2021 in tema di occupazione e mercato del lavoro

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

Dottorando in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

1. Premessa– La crisi legata al diffondersi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha prodotto danni profondi sulle economie e sui mercati del lavoro di tutto il mondo. In un anno, il numero di ore lavorate a livello globale è diminuito dell'8,8%, equivalente alla perdita di 255 milioni di posti di lavoro a tempo pieno¹.

Rispetto a quanto avvenuto con la crisi economica del 2008, i cui effetti erano stati per lo più limitati ai Paesi avanzati, quella da Covid-19 ha colpito in maniera diffusa tutte le aree geografiche². Da qui l'esigenza, da parte dei protagonisti del G20, presieduto quest'anno dall'Italia, di intervenire al fine di ridurre il divario di genere nell'accesso e nella qualità dell'occupazione, per promuovere un mercato del lavoro più equo e inclusivo durante la ripresa; nonché di coniugare le politiche attive del mercato del lavoro con forme di sostegno al reddito, per fornire un adeguato supporto ai lavoratori che hanno perso il lavoro durante la pandemia.

Il presente contributo intende svolgere alcune riflessioni in merito ai temi cruciali dell'agenda italiana per il Vertice 2021, con particolare riferimento alle politiche volte alla riduzione della disoccupazione e delle disuguaglianze sociali, attraverso strategie finalizzate a garantire un equo accesso al mercato del lavoro.

2. Il rapporto OIL World Employment and Social Outlook: Trends 2021-

Secondo una nuova stima dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), la crisi dei livelli occupazionali causati dalla pandemia è ben lontana dalla sua fine e le perdite di posti lavoro non verranno recuperate almeno fino al 2023. Il *World Employment and Social Outlook: Trends 2021* (*"Prospettive occupazionali e sociali nel mondo: Tendenze 2021"*) prevede che la perdita di posti di lavoro originata dalla crisi globale raggiungerà 75 milioni nel 2021, prima di scendere a 23 milioni nel 2022.

La perdita di ore lavorate, che include la diminuzione del numero di posti di lavoro e la riduzione dell'orario di lavoro, ammonta all'equivalente di 100 milioni di posti di lavoro a tempo pieno nel 2021 e 26 milioni nel 2022³. Ne discende che il numero di disoccupati dovrebbe raggiungere i 205 milioni di persone nel 2022,

¹ Secondo quanto riportato nel World Employment and Social Outlook: Trends 2021, reperibile online sul sito dell'OIL.

² Recenti studi hanno mostrato che la perdita di ore lavorate è stata del 7,7% in Africa, del 13,7% in America, del 9% in Medio Oriente, del 7,9% in Asia e del 9,3% in Europa e Centro Asia. Guardando ai Paesi in base al loro livello di reddito, quelli a medio-basso reddito sono stati maggiormente colpiti (-11,3% di ore lavorate in un anno), seguiti dai Paesi ad alto reddito (-8,3%), quelli a medio-alto reddito (-7,3%) e a basso reddito (-6,7%).

³ Per approfondimenti Vedi *"Possibile impatto di lungo periodo della crisi del COVID-19 sull'occupazione e le disuguaglianze: le stime dell'OIL evidenziano il pericolo che la crisi del COVID-19 provochi un aumento delle disuguaglianze e della povertà dovute alla scarsità di lavoro dignitoso"*, in https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/speeches/WCMS_797091/lang--it/index.htm.

superando ampiamente il livello di 187 milioni nel 2019. Ciò corrisponde a un tasso di disoccupazione del 5,7%. Se si esclude il periodo corrispondente alla crisi del COVID-19, è dal 2013 che non si registrava un tasso di disoccupazione così alto.

Qualora nei prossimi mesi non vi fosse un peggioramento della situazione pandemica, si prevede che la ripresa globale dell'occupazione subirà un forte impulso nella seconda metà del 2021. Ad ogni modo, questa ripresa sarà disomogenea a causa dell'accesso diseguale ai vaccini e dei maggiori vincoli sulle misure di stimolo fiscale per la maggior parte delle economie emergenti e in via di sviluppo. Secondo quanto riportato nel rapporto «sono stati cancellati cinque anni di progressi fatti in termini di riduzione della povertà lavorativa», il che rende ancora più difficile da raggiungere l'obiettivo sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite di sradicare la povertà entro il 2030.

Un altro aspetto da non dimenticare è stato l'aumento drastico delle disuguaglianze di genere già esistenti che, con l'arrivo della pandemia, si sono fatte ancora più evidenti verso i lavoratori più vulnerabili. È stato osservato, infatti, che l'occupazione femminile è diminuita del 5% nel 2020, rispetto al 3,9% di quella maschile⁴. Una percentuale maggiore di donne è anche uscita dal mercato del lavoro, diventando inattiva. In aggiunta, l'emergenza sanitaria causata dalla pandemia ha aumentato maggiormente il rischio di violenza sulle donne in quanto, quasi sempre, essa è avvenuta all'interno dei nuclei familiari⁵.

Infine, ripercussioni sono emerse anche sul mercato del lavoro dei giovani.⁶ L'occupazione giovanile è scesa dell'8,7% nel 2020, rispetto al 3,7% degli adulti, con il calo più pronunciato nei Paesi a reddito medio⁷. Inoltre, secondo la nota informativa dell'OIL intitolata *an update on the youth labour market impact of the Covid 19 crisis*, pubblicata insieme al rapporto, i divari di genere nel mercato del lavoro giovanile sono più marcati che tra gli adulti.

Al fine di uscire definitivamente dalla crisi causata dal Covid 19 sarà opportuno non solo superare definitivamente la crisi sanitaria, ma concentrare tutti gli sforzi verso «la creazione di posti di lavoro dignitosi, sostenendo i membri più vulnerabili della società e la ripresa dei settori economici più duramente colpiti. Gli effetti persistenti della pandemia potrebbero durare per anni sotto forma di una perdita di potenziale umano ed economico e di un aumento della povertà e delle disuguaglianze»⁸.

⁴ Vedi. INAPP: "La schecession in Italia, 312 mila donne hanno perso il lavoro nell'anno della pandemia", in <https://inapp.org/it/inapp-comunica/sala-stampa/comunicati-stampa/06082021-inapp-la-shecession-italia>

⁵ Vedi www.altalex.com/documents/news/2020/11/25/violenza-contro-donne-tempi-coronavirus.

⁶ Infatti i giovani hanno subito una perdita di reddito da lavoro quasi tre volte superiore alla media (-116%). Allo stesso modo, la perdita di reddito è stata sostanzialmente superiore tra i lavoratori autonomi (-21,6%) rispetto a quelli dipendenti (-3,7%). Infine, i lavoratori con qualifiche basse e medie hanno subito perdite di reddito notevoli (rispettivamente pari al -7,3 %e -7,1%), mentre il reddito da lavoro è rimasto sostanzialmente uguale tra i lavoratori altamente qualificati (-0,1%), che hanno potuto più facilmente continuare a lavorare da remoto.

⁷ Vedi www.ilo.org/rome/risorse-informative/speeches/WCMS_797091/lang--it/index.htm.

⁸ Così il Direttore Generale dell'OIL, Guy Ryder.

3. Le “persone” e la presidenza italiana del G20: Il tema dell’occupazione e delle disuguaglianze- L’agenda della Presidenza poggia su tre pilastri principali: Persone, Pianeta, Prosperità. Fra questi, individuati dal Governo italiano, quello incentrato sulle persone riveste senz’altro un’importanza fondamentale. Si osserva, infatti, come il tema della lotta alla disoccupazione e alle disuguaglianze globali sia un tema caro al G20 già da diversi anni⁹.

Il forum, *ab origine*, era stato convocato per la prima volta nel 1999 in occasione di un incontro informale tra i Ministri delle finanze e i Governatori delle Banche centrali per risolvere la grave crisi dei mercati asiatici¹⁰. Successivamente, il *summit* informale che riunisce i capi di Stato delle venti principali economie globali fu nuovamente convocato nel 2008, al fine di coordinare la reazione alla grave crisi finanziaria originatasi negli Stati Uniti¹¹. Tuttavia, le problematiche del settore bancario e dei servizi finanziari ebbero ricadute drammatiche sull’economia reale: provocando l’aumento della disoccupazione giovanile e della povertà; accentuando le disuguaglianze nella distribuzione del reddito; causando un aumento della povertà educativa, nonché difficoltà di accesso agli ammortizzatori sociali, prestazioni sanitarie ed istruzione.

Fu così che, in occasione del Vertice di Cannes del 2011, gli Stati partecipanti, segnatamente la Francia, ampliarono gli orizzonti del G20 dando vita ad una *Task Force sull’occupazione*, su iniziativa dell’allora Ministro del lavoro francese Xavier Bertrand. La crisi finanziaria, infatti, non coinvolgeva solamente la dimensione economica dei Paesi, ma anche quella sociale: da qui la necessità di lavorare insieme agli altri Ministri del lavoro per trovare soluzioni condivise. Questa iniziativa portò al *Cannes Action Plan for Growth and Jobs*, un’iniziativa che impegnava i Governi dei Paesi G20 ad attuare riforme strutturali nel mercato del lavoro: maggiore flessibilità dei contratti, una tassazione più adatta a facilitare l’occupazione, l’obiettivo da parte dell’UE di raggiungere il 75% dell’occupazione nell’Unione per i cittadini tra i 20 e i 64 anni¹².

Attualmente, col persistere della situazione pandemica e con l’aggravarsi della crisi occupazionale ed economica, risulta evidente come i problemi suddetti siano ancora più accentuati. Infatti, le chiusure di numerose attività commerciali hanno provocato pesanti ricadute sul piano economico e, molto probabilmente, causeranno l’inevitabile cessazione di diversi esercizi commerciali nonché la perdita di posti di lavoro. Fino ad

⁹ Così D. Tentori, *Il G20 di fronte alle sfide per il welfare e la coesione sociali*, 24 marzo 2021, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-g20-di-fronte-alle-sfide-il-welfare-e-la-coesione-sociale-29721>.

¹⁰ Nel corso del Vertice dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle Banche centrali del G7 del 1999 fu proposto «to broaden the dialogue on key economic and financial policy issues among systemically significant economies and promote co-operation to achieve stable and sustainable world economic growth that benefits all», invitando alcuni di tali Paesi al successivo Vertice di Berlino del 1999, cfr. Statement of G7 Finance Ministers and Central Bank Governors, Washington, 25 settembre 1999, par. 19, consultabile nel sito www.g7.utoronto.ca/finance/fm992509state.htm. Sulle origini del G20 si veda P.I. Hajnal, *The G20. Evolution, Interrelationships, Documentation*, Abingdon, New York, II ed., 2019; R. Kathuria, P. Kukreja, *Introduction*, in R. Kathuria, P. Kukreja (eds.), *20 Years of G20*, Singapore, 2019, pp. 1-16; G20, *The Group of 20. A History*, consultabile nel sito www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf; M.R. Mauro, *Diritto internazionale dell’economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, pp. 67-72.

¹¹ Si veda la *Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy*, Washington, 15 novembre 2008, consultabile nel sito www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html.

¹² C. Mongini, *Storia del G20, un paese alla volta: Francia*, 21 maggio 2021, in www.ispionline.it/it/pubblicazione/storia-del-g20-un-paese-alla-volta-francia-30526.

ora, il tasso di disoccupazione nei Paesi G20 non è aumentato drasticamente, in particolare grazie alle imponenti risorse messe in campo dai Governi per sostenere l'economia¹³. Tuttavia l'OCSE ha mostrato in un recente studio che, tra i Paesi UE, nell'ultimo anno le persone che hanno perso il lavoro ammontano circa a 10 milioni, un numero che potrebbe aumentare quando i fondi destinati a finanziare la cassa integrazione europea saranno esauriti¹⁴.

Contestualmente, secondo uno studio di Banca mondiale e Fondo monetario internazionale, è altresì previsto anche un aumento delle disuguaglianze dal momento che le categorie più vulnerabili saranno maggiormente penalizzate: le donne rischiano una maggiore esclusione dal mercato del lavoro, mentre la didattica a distanza (DAD) legata alla chiusura delle scuole potrebbe avere un impatto negativo ancora più forte sugli studenti provenienti dalle famiglie meno abbienti, nonché sull'economia in generale¹⁵.

Va però considerato che gli effetti della pandemia si sono innestati su un contesto globale disomogeneo, nel quale la lotta alla povertà e alle disuguaglianze ha conosciuto risultati contraddittori. Infatti, mentre nel corso degli ultimi decenni la povertà è drasticamente diminuita a livello globale, le varie forme di disuguaglianza (come la distribuzione del reddito e la concentrazione della ricchezza) sono aumentate a livello nazionale, spesso anche nelle economie più sviluppate¹⁶. Ne discende l'esigenza di un intervento mirato alla ricerca di soluzioni immediate al fine di evitare l'aggravarsi della situazione.

4. Il gruppo di lavoro sull'occupazione- Al fine ridurre il divario di genere al mercato del lavoro¹⁷, sin dalla Presidenza di turno australiana del G20 (nel 2014), fu istituito l'*Employment Working Group*, col compito di definire linee condivise per favorire la creazione di impiego. Esso aveva l'obiettivo di migliorare le condizioni lavorative e sviluppare dinamiche positive per promuovere una crescita forte, sostenibile, equilibrata e inclusiva¹⁸. A tal fine, favorisce una maggiore responsabilizzazione delle parti coinvolte e sviluppa metodologie volte ad assicurare l'attuazione efficace delle politiche e dei programmi concordati. Si avvale, inoltre, delle analisi tecniche dell'OIL e dell'OCSE e coinvolge nelle sue attività gli *engagement group* B20 (datori di lavoro), L20 (lavoratori), W20 (donne) e Y20 (giovani).

¹³ Sul punto v. www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/covid-19-economy; F. Nelli Feroci, *Next Generation EU un anno dopo: sfide e prospettive*, 23 luglio 2021, in www.affarinternazionali.it/2021/07/next-generation-eu-un-anno-dopo-sfide-e-prospettive; nonché F. Casolari, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020; F. Costamagna, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia COVID-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020; P.B. Pasqualicchio, *La crisi dei livelli occupazionali derivanti dalla pandemia da Covid-19: la reazione dell'Unione europea*, in questo Osservatorio, 2020.

¹⁴ Sulla cassa integrazione europea (SURE) vedi Regolamento 2020/672.

¹⁵ R. Hill, A. Narayan, *What COVID-19 can mean for long-term inequality in developing countries*, 2021, in blogs.worldbank.org/voices/what-covid-19-can-mean-long-term-inequality-developing-countries.

¹⁶ Peterson Institute for International Economics, *How to Fix Economic Inequality? An Overview of Policies for the United States and Other High-Income Economies*, in www.piie.com/microsites/how-fix-economic-inequality.

¹⁷ Infatti, uno dei risultati più importanti assunti dai leader al summit G20 di Brisbane fu l'impegno collettivo a ridurre il *gender gap* lavorativo del 25% entro il 2025.

¹⁸ Sul punto vedi www.g20.org/it/la-presidenza-italiana-del-g20/gruppi-di-lavoro.html.

Nel corso degli anni, l'agenda del Gruppo di lavoro si è sempre più estesa arrivando ad affrontare questioni più ampie come la disoccupazione giovanile (durante la Presidenza G20 turca nel 2015 assunse l'obiettivo di ridurre la quota di giovani al rischio di diventare "NEET", ovvero che non studiano né lavorano) e il rafforzamento delle competenze e abilità tecniche (soprattutto negli ambiti tecnici delle cosiddette "STEM"-Science, Technology, Engineering and Mathematics) finalizzate all'ingresso e alla permanenza nel mercato del lavoro.

Ad oggi, l'agenda italiana ha individuato gli obiettivi fondamentali ribadendo, in primo luogo, l'esigenza di promuovere l'occupazione femminile attraverso la creazione di posti di lavoro qualificati¹⁹; ha, inoltre, avviato una riflessione sul futuro dei sistemi di *welfare* in un mondo che sta cambiando (non solo per il Covid-19) e sulle nuove forme di lavoro, con particolare riferimento allo *smart working* (o lavoro agile)²⁰ e alla rivoluzione digitale.

Il Vertice 2021 avrà numerosi altri temi in agenda. Le questioni essenziali su cui si focalizzerà l'attenzione saranno incentrate sulla salute dell'individuo, dalla quale dipende il benessere collettivo: la pandemia ha, infatti, dimostrato come la stabilità economica e la prosperità possano essere pregiudicate dalle minacce alla salute umana²¹.

Nel contempo sarà considerata la tematica della transizione verso economie "verdi". La protezione dell'ambiente e il contrasto al cambiamento climatico, con la contestuale riduzione delle emissioni e lo sfruttamento di energie rinnovabili, sono oggetto di un percorso molto ambizioso a livello internazionale: il G20 sembra il momento ideale per discutere di queste tematiche, non solo per l'innata capacità del Vertice di guidare la cooperazione internazionale, ma soprattutto perché i Paesi membri sono responsabili di oltre il 70% delle emissioni di gas serra mondiale²². Il mutamento di prospettiva sull'ambiente, più volte annunciato, è in fase di progressiva realizzazione. Va, tuttavia, evidenziato come diversi Paesi del G20, insieme all'Unione europea, nell'ultimo anno

¹⁹ Vedi *Occupazione e leadership femminile al centro del Recovery Plan e del G20*, 2021, in valored.it/news/occupazione-e-leadership-femminile-al-centro-del-recovery-plan-e-del-g20.

²⁰ Vedi fra gli altri M. Tiraboschi, *Il lavoro agile tra Legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in WP CSDLE.it "Massimo D'Antona", collective volumes, 2017, p. 335 ss.; T. Vettor, *Conciliare vita e lavoro. La prospettiva del diritto del lavoro dopo il jobs Act*, Torino, 2018, p. 92 ss.; D. Garofalo (a cura di) *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Ancona-Milano, 2019, sp. p. 345 ss.; M. Marazza, *L'art. 2087 c.c. nella pandemia (Covid 2019)*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2020; M. Martone (a cura di), *Il lavoro da remoto – Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, Padova, 2020; Osservatorio del Politecnico di Milano, diffusi da Le guide del Sole 24 Ore, *Smart working, al lavoro da casa*, marzo 2020; B. Caruso, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working* (testo diffuso tramite labourlist il 6 maggio 2020).

²¹ Tale tema era già stato toccato in più occasioni nel corso dei precedenti Vertici, cfr. le conclusioni del *G20 Leaders' Communiqué* adottato ad Antalya il 16 novembre 2015, secondo cui «We agree that attention should be paid to global health risks, such as antimicrobial resistance, infectious disease threats and weak health systems. These can have a significant impact on growth and stability. [...] we stress the importance of a coordinated international response and reiterate our determination to address these issues to combat the negative impacts on the global economy». L'attenzione per il tema sanitario ha portato all'inclusione, in occasione del Vertice di Amburgo del 2017, della prima riunione dei Ministri della salute dei Paesi del G20, appuntamento confermato anche negli esercizi successivi.

²² D. Pauciulo, *Le sfide della cooperazione internazionale verso il Vertice G20 di Roma*, in questo Osservatorio, 2021.

hanno proclamato l'obiettivo di raggiungere la *c.d. neutralità climatica*, in linea con la Conferenza di Parigi.

5. Osservazioni conclusive – Si impongono alcune considerazioni finali. Non è ancora possibile comprendere se la discussione promossa dalla Presidenza italiana sarà in grado di produrre risultati efficaci per i prossimi anni. Tuttavia, la permanente situazione pandemica ha evidenziato come la coesione sociale potrebbe essere messa a rischio se i governi non rispondono prontamente alle sfide epocali del mondo del lavoro.

L'obiettivo del G20 italiano sarà quindi di cercare un coordinamento, specie tra le politiche dei *partners* europei, così da favorire una ripresa post-pandemica che, nel breve e medio periodo, possa garantire un equo accesso al mercato del lavoro e, più a lungo termine, riesca a dotare le future generazioni delle conoscenze e delle competenze necessarie per affrontare le profonde transizioni cui il nostro pianeta sta andando incontro.

Settembre 2021