

AREEL

COME RIPARTIRE?

I PRIMI 100 GIORNI DOPO L'EMERGENZA COVID-19

Seminario
09/04/2020



Apertura

Enrico Letta (AREL) ha introdotto il seminario ringraziando relatori e partecipanti e asserendo che, seppure molti dei temi trattati sono legati alle decisioni che si prendono a Bruxelles, l'AREL vuole promuovere un dibattito che sia d'aiuto ai temi di interesse nazionale perché il periodo di emergenza potrebbe portare a fare scelte sbagliate ed è importante riflettere attentamente sulle decisioni da adottare. Una delle poche cose positive che viene fuori da questa drammatica situazione è che, in generale, si sta di nuovo facendo avanti l'idea che si debba tornare al merito, alle competenze e alle decisioni giustificate da evidenze scientifiche.



Claudio Lucifora (Università Cattolica del Sacro Cuore) ha coordinato i lavori spiegando che questo seminario è il primo di un ciclo di incontri nel quale l'AREL intende avviare un dibattito sulle modalità della ripartenza, sulle *policy* da implementare per

sostenere la ripresa e contribuire a una riflessione sulle criticità. In particolare, il presente seminario si concentra sui fatti, sui dati e su un metodo di analisi in cui le decisioni dei *policy maker* sono “*evidence based*”.

Franco Peracchi (Georgetown University, Il modello “arcipelago” per la ripartenza) ha esposto la relazione principale in cui, partendo dai dati forniti dal sito del Dipartimento della Protezione Civile sul COVID-19, descrive alcuni degli aspetti base della pandemia in Italia ed espone alcune considerazioni su possibili metodologie per fare previsioni.



- Il modo in cui si intende ripartire dipende dalla capacità di capire cosa c'è tra le differenze regionali, di classi sociali, di età e di genere presenti in Italia. Vanno anche considerate le differenze tra il nostro paese e gli altri. Un dato interessante delle differenze nello sviluppo della pandemia in Cina e in Italia riguarda la crescita molto più rapida della pandemia in Cina e anche l'ugualmente repentino calo dei contagi, mentre nel nostro paese tutto si è svolto più lentamente e in maniera meno costante. Va osservato che anche nelle regioni stesse la situazione non è omogenea, ma cambia a seconda delle città, come dimostra il caso della Lombardia. I motivi sembrano dipendere da vari fattori, come le diverse prestazioni delle strutture sanitarie e le scelte diverse delle amministrazioni.
- Un aspetto da considerare è che le previsioni fatte sulla pandemia non sono basate su un modello strutturale, ma sulla semplice estrapolazione dei trend osservati ed è necessario capire la natura dei dati. In particolare, il numero dei casi confermati corrisponde al numero delle persone che sono risultate positive al test e che è probabile corrispondano a un ordine di grandezza inferiore. Inoltre, il rapporto non noto tra casi confermati e infetti non deve essere considerato approssimativamente costante, dato che i criteri e la quantità di test fatti variano da regione a regione. Dato che il numero di casi infetti non è monitorato, le descrizioni statistiche e le previsioni fatte potrebbero non applicarsi al processo potenziale che governa la pandemia.

- Inoltre, la data che si prevede corrisponda al momento in cui il numero confermato di nuovi casi sia pari a zero non deve essere considerata come il giorno in cui verrà annullato il lockdown.



Luigi Guiso (Institute for Economics and Finance, EIEF, *Implicazioni economiche e proposte*) ha illustrato una previsione sulla situazione delle famiglie e sullo shock economico che stanno affrontando a causa della pandemia.

- Le valutazioni fatte nell'intervento non tengono conto di possibili spillover su altri settori produttivi, né di possibili rimbalzi della domanda una volta che il blocco delle attività venga rimosso. I dati riguardanti i redditi e la ricchezza delle famiglie sono quelli forniti dall'indagine del 2016 della Banca d'Italia.
- Le famiglie più direttamente colpite dalla chiusura dell'attività, quelle cioè in cui almeno uno dei percettori di reddito lavora in una delle branche di cui il governo ha disposto la chiusura, sono circa il 25% del totale. Di queste, il 72% ha solo redditi da lavoro dipendente, il 21% solo da lavoro autonomo (in entrambi i casi, non necessariamente tutti nei settori bloccati).
- La perdita di reddito per una famiglia esposta al blocco è in media pari al 7,4% del reddito disponibile; si tratta di circa 2435 euro. Per un quarto delle famiglie esposte al blocco la perdita di reddito è superiore al 10% del reddito disponibile. Mettendo in relazione il risparmio precauzionale e la perdita di reddito dovuta al blocco delle attività produttive è stato stimato che la dimensione della perdita è per queste famiglie al di fuori della norma: per l'87% la perdita eccede la somma che hanno in mente possa servire per far fronte a imprevisti ed emergenze. Dai dati emerge che una quota rilevante delle famiglie esposte al blocco non ha abbastanza

risparmi liquidi accumulati per far fronte all'associata perdita di reddito.

- Le famiglie con lavoratori autonomi hanno in generale una capacità di assorbire la perdita maggiore di quella delle famiglie di soli lavoratori dipendenti (e che lavorano negli stessi settori): meno di un quarto delle prime hanno attività finanziarie inferiori alla perdita di reddito, mentre per il totale delle famiglie esposte al blocco questa condizione si verifica in circa il 30% dei casi (e quindi si verifica ancora più frequentemente per le famiglie con soli lavoratori dipendenti); il 50% delle famiglie con lavoratori autonomi ha depositi almeno pari a circa tre volte e mezzo la perdita, e attività finanziarie pari a quasi 6 volte la perdita, mentre nel campione totale il 50% delle famiglie ha depositi pari a 2 volte la perdita e attività pari a 2,6 volte.
- Ipotizzando che durante il blocco produttivo i salari dei lavoratori dipendenti continuino ad essere erogati si ha che questi lavoratori, in genere, sono dipendenti dei lavoratori autonomi dello stesso settore. Il salario medio netto per famiglia nei settori soggetti a blocco, per 30 giorni lavorativi, è di 1723 euro. Sul totale delle famiglie italiane (27 milioni) la corresponsione di questo salario genera un fabbisogno finanziario di 46,5 miliardi circa. Gli autonomi con elevato grado di copertura finanziaria in aggregato possono mobilitare fino a 97 miliardi di euro, che in linea di principio sarebbero sufficienti a erogare i salari netti di tutto il settore; tuttavia non sarebbero sufficienti a erogare salari lordi e contributi sociali. Inoltre, non è detto che i risparmi siano distribuiti in modo tale da consentire a ciascun autonomo di erogare il salario ai suoi dipendenti. Infine, il mantenimento in vita delle imprese richiede risorse per sostenere costi fissi, come ad esempio affitti e utenze. Nel complesso, dunque, anche i lavoratori autonomi con elevato grado di copertura finanziaria colpiti dal blocco difficilmente potrebbero garantire con i loro risparmi il reddito dei propri dipendenti e mantenere al contempo solida la propria azienda. Tuttavia, la presenza di un buffer non trascurabile di risparmio dovrebbe assicurare circa la sostenibilità di prestiti

ponete, mutui a lungo termine e a basso tasso di interesse, ripagabili in un periodo sufficientemente lungo e di importo proporzionato al numero di dipendenti; in questo modo, almeno per questa categoria di famiglie, lo shock potrebbe essere facilmente smussato.

Giorgio Rampa e Carluccio Bianchi

(Università di Pavia, *Le filiere e i modelli input-output*) hanno lavorato insieme per individuare le perdite immediate, a livello economico, nelle produzioni e quali aziende costituiscono branche produttive strategiche, tra quelle non ammesse dai decreti, che vanno prese in considerazione per le prime riaperture.



Giorgio Rampa è intervenuto durante il seminario per illustrare i risultati dell'analisi.

- Qualsiasi bene domandato ha bisogno di essere prodotto, ma per esserlo ha bisogno di input necessari. Alcuni non vengono prodotti da attività interne all'economia, ma molti altri sì. È chiaro che per produrli sono necessari a loro volta altri input che a loro volta andranno prodotti, e così via. Seguire la sequenza di tali stadi collegati alla domanda di ogni bene o servizio significa ricostruire la filiera connessa con quel particolare bene o servizio.
- Il «modello input output» può consentire una tale ricostruzione delle filiere associate alle domande di beni e servizi. Per semplicità, si suppone che ogni branca produca un solo tipo (o mix) di beni e servizi: abbiamo così un ugual numero di branche e di beni/servizi. Si suppone che l'uso di input sia proporzionale, in ogni branca, alla quantità di bene/servizio prodotto da quella branca. Il rapporto fra l'ammontare di un dato input e quello dell'output si chiama «coefficiente input output». Le branche devono soddisfare

non solo la domanda dei propri beni e servizi loro richiesti da altre branche produttrici, ma anche la domanda cosiddetta finale, che proviene da soggetti diversi da altre branche produttrici: ad esempio i consumi, la spesa pubblica, le esportazioni. Tramite i metodi sviluppati dall'analisi input output è possibile calcolare le produzioni totali necessarie da parte di tutte le branche per soddisfare i diversi tipi di domanda finale. Una volta calcolate tali produzioni totali, è possibile calcolare quante importazioni e quanta occupazione sono necessarie (con coefficienti supposti fissi).

- Sulla base di quanto possiamo dedurre circa le attività «ammesse» e «non ammesse», e sulla loro corrispondenza con le branche, è stato possibile calcolare i seguenti indicatori: primo, l'ammontare delle produzioni che vengono a mancare, a seguito del lockdown di certe branche non ammesse, ma che sarebbero necessarie per soddisfare la domanda di beni e servizi prodotti dalle attività ammesse e che potrebbero quindi determinare, in assenza di scorte adeguate, o ricorso alle importazioni, «strozzature» nella produzione; secondo, l'ammontare delle importazioni intermedie che sarebbero necessarie nelle attività non ammesse, e che potenzialmente sono a rischio se anche all'estero vengono chiuse certe attività. Infine, l'ammontare di occupazione che sarebbe necessaria nelle attività non ammesse, che implica una mancata distribuzione di redditi che potrebbero invece sostenere la domanda di consumi: questo aspetto potrebbe poi essere sfruttato per rendere ancora più completa l'analisi di ogni filiera, ma per il momento non abbiamo aggiunto questa ulteriore analisi.

a



Paolo Sestito

Paolo Sestito (Banca d'Italia, *Il mercato del lavoro*) ha fatto una riflessione sulle misure di sostegno imprese e lavoratori e sulla situazione del mercato del lavoro.

- Ci sono due visioni estreme ed errate dei nessi tra emergenza

sanitaria ed economica: la prima che valuta i *tradeoff* tra costi sanitari (in vite umane) ed economici (in termini di Pil e conti pubblici), gli uni evitabili con il confinamento e gli altri funzione crescente (della durata e dell'intensità) del lockdown. Questa visione è insostenibile eticamente e politicamente (e di fatto è stata via via accantonata quasi ovunque). Il dubbio che si pone dal punto di vista fattuale riguarda la disruption sanitaria, che è causa diretta di disruption economica, e l'incertezza della sua efficacia. La seconda vede la netta separazione tra emergenza sanitaria (da gestire col confinamento, magari da prolungare fino alla disponibilità del vaccino) ed economica.

- Per ridurre l'eredità dello shock da COVID-19 serve una ripartenza flessibile, ovvero che sia applicabile sia in avvio che in prospettiva con diversi gradi di intensità a livello territoriale, e articolata, ovvero che tenga conto della variabilità del rischio associata a diverse tipologie di attività economica (essenziali, più/meno «sociali», più/meno proteggibili) e a diverse caratteristiche di lavoratori. Sarà poi necessario un *capacity building* di sistema per convivere con rischio contagio (sino almeno a possibile vaccino).
- Riguardo al sostegno a imprese e lavoratori la CIG è essenziale (peraltro meglio la CIGO che le deroghe affidate alle Regioni) e dovrebbe poter rientrare nel SURE europeo, ma non basta: il calo occupazione passa soprattutto per calo delle assunzioni. Vi è poi la questione della povertà, ci troviamo di fronte alla prima crisi in cui l'Italia ha una sua *safety net*, il RdC. Peccato che esso abbia pesanti criticità irrisolte e che non sia ben chiaro perché molti non vi abbiano aderito. Sarebbe il caso di intervenire sul RdC con interventi ad hoc temporanei. È poi necessario un sostegno ai lavoratori autonomi e un sostegno *liquidity*, ma in prospettiva anche *equity based*, per evitare stasi degli investimenti. Ora conta la velocità e avere pochi condizionamenti (ma pagare i propri debiti è prioritario).

Marco Leonardi (Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Misure di contrasto alla crisi*) ha fatto una panoramica sul Dpcm sugli Ateco.



- Il Dpcm è stato seguito da vicino e nonostante non si preveda alcuna apertura per le prossime due settimane questo non vuol dire che non si stia guardando ai vari Ateco per valutare cosa possa essere riaperto secondo diversi criteri. Il problema di utilizzare gli Ateco è che, come gli economisti ben sanno, è un sistema di classificazione che presenta dei limiti e necessiterebbe di un miglioramento nelle matrici input/output. La decisione del lockdown è stata improvvisa e questo è stato il lavoro che si è riusciti a fare in tempi brevissimi.
- A livello internazionale, gli altri paesi europei stanno imparando dall'esperienza dell'Italia, che ha provato a imparare dall'esperienza della Cina.
- La cosa importante adesso, e c'è una complementarità con i gruppi che si riferiscono all'Istituto Superiore di Sanità, riguarda i protocolli di sicurezza e il distanziamento sociale. Si sta cercando di capire cosa sia il distanziamento sociale e cosa voglia dire lavorare per età. Il punto essenziale è che le norme di sicurezza stanno a monte dell'analisi economica degli Ateco, che da sola non può bastare. Per il momento non siamo pronti a fare il campionamento casuale dei tamponi, quindi ci aspettano delle scelte difficili.
- Riguardo l'età ci sarà un ragionamento da fare su quale sarà la soglia opportuna per far rientrare i lavoratori; l'altra cosa importante da considerare, riguardo alle parti sociali, è – quando si riaprirà gradualmente – riorganizzare il lavoro e sarà necessario un altro protocollo aggiornato sulla sicurezza dove un controllore terzo potrebbe essere l'INAIL. Però, dato che le risorse non ci sono, la cosa migliore sarà fare degli accordi settoriali tra gli industriali su cosa significhi “sicurezza” nelle fabbriche.

- Dentro ogni Ateco si può definire quali sono le norme di distanziamento sociale da rispettare e c'è anche un lavoro della Banca d'Italia in merito. Ci può essere anche un'analisi per sistemi locali del lavoro, gli esperti però non sono mai stati favorevoli a distinzioni geografiche. Sarà da considerare anche come si spostano i lavoratori per raggiungere le aziende, onde evitare che si verifichino assembramenti sui mezzi pubblici. Inoltre l'Italia soffre particolarmente per le chiusure prolungate per l'importanza della manifattura nella nostra economia.



Tiziano Treu (CNEL) ha sottolineato la necessità di una valutazione cauta della situazione perché le ricadute economiche di questo Coronavirus, anche quando la fase acuta sarà finita, sono apprezzate da tutti in modo molto prudente, si prevede che per assicurare le persone bisognerà aspettare che ci sia un vaccino, che probabilmente non sarà disponibile prima di un anno e mezzo.

un vaccino, che probabilmente non sarà disponibile prima di un anno e mezzo.

- Sarà necessaria una gestione efficace degli ammortizzatori e, per ripartire, sarà necessario puntare a un aiuto alle assunzioni.
- Gli strumenti devono essere erogati in maniera semplice e veloce. Gli ammortizzatori sono stati mal gestiti e dare la competenza in materia per le casse in deroga alle Regioni è stato un errore. Se si fosse fatto uno strumento unico per la durata dell'emergenza, come avevamo suggerito, si sarebbe potuti arrivare ad accumulare un po' di soldi, tipo cassa integrazione, in maniera molto più rapida.
- Per quanto riguarda invece i settori noi abbiamo iniziato a fare delle analisi su come turismo e logistica vedono la crisi e la sua fine. In cantiere ci sono agricoltura e sanità (i settori dell'agricoltura e dell'edilizia, ad esempio, possono avere un minor

grado di rischio). È vero che la ripresa deve essere articolata in modo flessibile ma molto dettagliato, il problema è che in una situazione di incertezza come questa servono normative ragionevoli, ma il rapporto tra Regioni e Stato si è dimostrato molto critico. Ci sono anche incertezze nei diversi approcci delle Regioni: il Nord si dice pronto a ripartire subito, mentre il Sud, che di certo è stato meno colpito ma è più debole, è a rischio e questo può portare a contrasti.

- Nel turismo ci sono problemi legati non solo alle distanze tra i lavoratori ma alla mobilità di soggetti provenienti da tutto il mondo, quindi c'è una dipendenza da luoghi in stadi diversi della crisi, oltre al problema della paura che può dissuadere le persone dal muoversi. Non sembra quindi possibile, al momento, parlare di ripartenza. Riguardo al settore di trasporti e logistica si stanno già verificando una serie di aggiustamenti, come la riscoperta del trasporto collettivo tra le aziende.
- Servono linee guida concordate e flessibili, ma allo stesso tempo certe e investimenti in qualità e tecnologie. Sarà anche fondamentale fare interventi di formazione specifica per chi entra in determinate situazioni occupazionali che per molti mesi presenteranno alti gradi di rischio.

Francesca Puglisi (Sottosegretario di Stato Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali) ha concluso il seminario ringraziando tutti gli intervenuti per la completezza delle relazioni e dei dati esposti, utili anche per chi è chiamato a prendere nei prossimi giorni e nelle prossime settimane decisioni importanti. Ha auspicato, pertanto, che occasioni di questo tipo possano ripetersi.



- Nell'affrontare questa enorme emergenza sanitaria, il governo si è dato il metodo della condivisione, della concertazione. È vero che

esistono difficoltà nel rapporto con le Regioni, ma il referendum ha dato una determinata risposta in proposito, anche se esiste sempre una discussione aperta in corso. L'obiettivo di questo incontro è concentrarci sui 100 giorni che vogliamo affrontare il prima possibile per la ripartenza. Una ricerca comparata dimostra che, a parte la Spagna che ha fatto la stessa scelta dell'Italia di lockdown generale (tranne alcune attività essenziali), tutti gli altri paesi europei, dalla Germania alla Francia e all'Inghilterra, hanno deciso di chiudere soltanto le attività che hanno un contatto diretto con il pubblico. Lasciando aperte tutte le altre attività di servizi, prevalentemente industriali. È stata una scelta diversa dalla nostra; sicuramente il nostro paese è stato il primo ad essere investito in modo estremamente impattante dall'epidemia e adesso speriamo che inizi una discesa più decisa nei prossimi giorni dei numeri del contagio.

- Dobbiamo sapere che ogni due settimane che trascorrono dalla chiusura generale, che abbiamo realizzato, perdiamo 20 miliardi. Risposte sono contenute nel "Cura Italia", altre nel "Decreto Imprese" (essenziale per immettere liquidità nel sistema, indispensabile soprattutto per la rete delle piccole e medie imprese). Nel decreto di aprile ci saranno nuove misure per dare risposte ai settori che sono rimasti scoperti. La fase di riapertura andrà controllata molto bene, bisognerà pensare a un nuovo modello di governance della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro e un ripensamento dei tempi della città. Se tutte le fabbriche aprono alle 7, ci sarà senz'altro un assembramento nel trasporto delle persone, che è la cosa da scongiurare. Serve quindi non solo una task force a livello centrale per la fase di riapertura, ma anche un coordinamento a livello territoriale.
- Stabilire una differenziazione anagrafica per la ripresa del lavoro non mi sembra una buona idea. Credo invece sia utile far ripartire prima i settori che garantiscono un certo grado di distanziamento sociale - l'agricoltura, l'edilizia, parte della manifattura - mentre tra gli ultimi ci saranno le scuole, comprese quelle per l'infanzia,

ma anche altri settori che richiedono una maggiore vicinanza da un punto di vista fisico.

- Il Ministero del Lavoro non dispone di un Osservatorio del Mercato del lavoro, mentre in una fase così complessa, con una previsione di crollo del Pil dell'11 per cento, e conseguentemente dell'occupazione, abbiamo bisogno di avere non note mensili o trimestrali, ma un vero e proprio Osservatorio del lavoro in grado di leggere in modo adeguato i dati. La ripartenza deve vederci attivi anche dal punto di vista del sostegno al ri-orientamento nell'investimento sulle politiche attive del lavoro. Non dimentichiamoci che la transizione tecnologica non è cessata col COVID-19, c'era anche prima e verrà ulteriormente accelerata. È un tema che avevamo già cominciato ad affrontare e che subirà un'accelerazione, perché non possiamo ignorare la possibile perdita di capitale umano.
- Serve un mix di politiche. In agricoltura ci sarà il problema del personale, perché le frontiere sono bloccate, in ambito comunitario avremo un deficit in agricoltura stimato in 350 mila persone. Dovremo porre un correttivo al Reddito di Cittadinanza, magari accorciando i requisiti sulla residenza, o dare alle persone in cassa integrazione la possibilità di lavorare. Quando si parla di reddito di emergenza si pensa alle persone che lavorano in nero, che non possono essere lasciate morire di fame. Per evitare politiche inique, il reddito di emergenza dovrebbe essere una sorta di reddito minimo vitale, perché potremmo avere il paradosso che un cassaintegrato, lavoratore part time o intermittente, che riesce a entrare nella cassa in deroga, venga a prendere meno di chi accede al reddito di emergenza.
- La crisi non sarà breve, neanche a livello europeo, quindi l'Europa deve intervenire il più velocemente possibile. Il sistema di ammortizzatori sociali che stiamo mettendo in atto dovrà durare almeno fino alla fine dell'anno per permettere poi una ripresa. Gli elementi emersi anche qui – la convivenza con il virus e la possibilità di una sua mutazione – ci dicono che serve sì il sistema tecnologico per monitorare il distanziamento dalle persone infette,

ma sappiamo che non potremo permetterci tempi lunghi, pena perdere importanti quote di mercato. Serve una nuova progettazione dei tempi di vita e di lavoro delle città, perché l'affollamento di metropolitane e autobus rischia di far aumentare di nuovo il contagio. E poi, occorre il governo della sicurezza sui luoghi di lavoro.

AREL

Agenzia di Ricerche e Legislazione fondata da Nino Andreatta

Piazza Sant'Andrea della Valle 6 00186 Roma

www.arel.it | arel@arel.it | +39 06 6877153/4