



5 Trasformazioni del mercato del lavoro e rischi per la protezione sociale

Sintesi

Il mercato del lavoro italiano negli ultimi due decenni è stato oggetto di profondi cambiamenti che hanno acuito le disuguaglianze preesistenti e hanno accentuato le conseguenze negative degli shock sulle fasce più deboli della popolazione: giovani, donne, lavoratori e lavoratrici che vivono una condizione lavorativa precaria, e più in generale su tutti quegli individui per i quali il nostro sistema di protezione sociale non prevede una copertura sufficiente. Alla luce di queste evidenze vi è la necessità di un'analisi approfondita del welfare state italiano e delle sue criticità nell'ottica di arricchire il dibattito sulle possibili riforme. Tra queste ultime è importante ricordare, ad esempio, quella in materia di ammortizzatori sociali che ha l'obiettivo

di ampliare non solo l'intensità di intervento, ma anche la platea di potenziali beneficiari, così da permettere a un numero sempre crescente di lavoratrici e lavoratori atipici o poveri di accedere agli istituti già previsti dal sistema di protezione sociale. Le misure di welfare, come ogni altra politica pubblica, dovrebbero inoltre avere una specificità di genere poiché uomini e donne presentano profonde differenze nella partecipazione (e non partecipazione) al mercato del lavoro e alla vita economica e sociale. Il sistema di protezione sociale dovrebbe quindi tener conto di tali differenze, così come le sue riforme dovrebbero essere differenti nella loro applicazione per le diverse tipologie di destinatari.

5.1 Il lavoro atipico

Nell'ultimo ventennio il mercato del lavoro italiano ha subito profonde trasformazioni che hanno riguardato la composizione più che il livello dell'occupazione. La necessità di maggiore flessibilità mostrata dalle imprese, per far fronte a periodi di crisi, e le riforme del mercato del lavoro che si sono succedute negli anni hanno contribuito a una costante diffusione delle forme di lavoro 'atipico' o 'non-standard'. L'Unione europea considera il lavoro non-standard come un modo per favorire l'occupazione, in quanto strumento di flessibilità nell'organizzazione del lavoro sia per le imprese che per i lavoratori. Tuttavia, almeno per quanto riguarda l'Italia, il lavoro atipico sembra non aver rappresentato un trampolino verso il lavoro stabile, quanto piuttosto una 'trappola' in occupazioni precarie (Barbieri e Scherer 2009; Berton *et al.* 2011). I cambiamenti nella composizione dell'occupazione hanno un forte impatto sulle funzioni del sistema di protezione sociale che mirano a compensare le



Flessibilità e
lavoro atipico:
l'impatto sul
sistema di
protezione
sociale

eventuali perdite di salario. Ciò vale in particolare per le prestazioni sostitutive del reddito per l'incapacità al lavoro a causa di malattia o invalidità, vecchiaia o disoccupazione. I contributi sociali insieme alle prestazioni sociali aiutano a regolare e redistribuire il reddito dei lavoratori nel corso della vita.

Dal momento che molti sistemi di welfare, tra cui quello italiano, sono stati progettati sul presupposto di un contratto di lavoro stabile, la diffusione del lavoro atipico, che rende le carriere dei lavoratori più precarie (con interruzioni e cambi più frequenti di lavoro e occupazione) e i redditi più volatili, pone sfide significative al sistema di protezione sociale che richiedono un adeguamento delle norme. È il Consiglio europeo stesso che nella Raccomandazione n. 2019/C 387/01 richiede espressamente un'evoluzione dei sistemi di protezione sociale di pari passo con i mercati del lavoro "così da garantire che il modello sociale sia adeguato alle esigenze future e consenta alle società e alle economie dell'Unione di trarre il massimo vantaggio dal futuro mondo del lavoro".

Prima di capire quali sono i principali rischi in termini di accesso al *welfare state*, a cui sono esposti i lavoratori atipici, è necessario dare una quantificazione del fenomeno.

Tipologie di
lavoro atipico

Con l'espressione 'lavoro atipico' si indicano, in maniera generica, tutti i contratti di assunzione diversi dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato full-time. Si tratta di tipologie contrattuali che non offrono quindi al lavoratore gli stessi diritti del contratto di lavoro standard. In alcuni Paesi, tra cui l'Italia, l'insieme dei lavori atipici comprende un vasto numero di contratti: il lavoro a tempo determinato, il lavoro part-time, il contratto di apprendistato, i contratti di formazione, i contratti di lavoro intermittenti, il job sharing, il lavoro da casa, il lavoro delle piattaforme, il lavoro parasubordinato e il lavoro autonomo.

Al fine di fornire una misurazione del lavoro atipico e una valutazione della sua evoluzione, in questo paragrafo si è utilizzata un'unica fonte dati: il Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO) fornito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS). Tale sistema contiene dati amministrativi e registra tutti i flussi in entrata e uscita dal mercato del lavoro a partire dalla sua data di introduzione (2008). Il periodo preso in considerazione considera gli anni dal 2009 al 2021 e il campione selezionato contiene tutti i rapporti di lavoro attivati o trasformati (da tempo determinato a indeterminato), a partire dal 2009 per un totale di circa 23 milioni di osservazioni.

Si tratta, tuttavia, di un'analisi parziale del fenomeno dal momento che i dati amministrativi non consentono di cogliere l'intero aggregato dei lavoratori atipici, ma solo quegli avviamenti la cui registrazione passa attraverso le

Comunicazioni obbligatorie, escludendo alcune tipologie quali ad esempio i professionisti. L'analisi è inoltre circoscritta alle attivazioni di rapporti di lavoro nel periodo selezionato e non allo stock dei lavoratori in attività.

Date queste premesse, nell'arco temporale analizzato, le attivazioni di rapporti di lavoro sono aumentate di circa il 24% (tabella 5.1). Tale incremento è attribuibile quasi interamente al lavoro atipico che segna una variazione del 33% a fronte di una variazione del 4,8% del lavoro standard. In termini assoluti, i rapporti di lavoro attivati atipici passano da poco più di un milione a più di un milione e mezzo a fine periodo. Nel periodo considerato, quindi, il peso del lavoro atipico nel suo complesso aumenta dal 77% del 2009 all'83% del 2021, con un incremento di 6 punti percentuali. Complessivamente, quindi, il lavoro standard tra il 2009 e il 2021 si riduce dell'8% mentre il lavoro atipico aumenta del 34%.

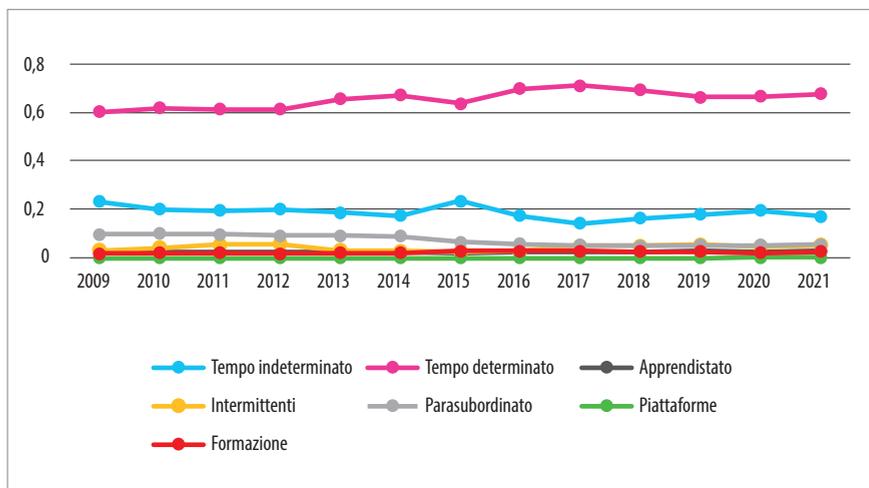
77% di lavoratori atipici nel 2009, 83% nel 2021

Tabella 5.1 Attivazioni rapporti di lavoro per tipologia. Anni 2009-2021

	2009		2021		Variazione % 2009-2021
	Valore assoluto	Composizione %	Valore assoluto	Composizione %	
Standard	363.123	23%	333.928	17%	-8%
Atipico	1.205.506	77%	1.620.425	83%	+34%
Totale	1.568.629	100,0	1.954.353	100,0	+24%

Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS

Guardando al dettaglio del tipo di contratto atipico, la figura 5.1 evidenzia che i contratti a tempo determinato costituiscono la percentuale più alta. A partire dal 2015, si osserva una tendenza crescente fino al 2017, dopodiché tali contratti si riducono lievemente. Le attivazioni di rapporti di lavoro parasubordinato sono in diminuzione dal 2014, mentre i contratti di apprendistato, di formazione e piattaforme sembrano avere un andamento costante. Con riferimento alle attivazioni di rapporti a tempo indeterminato, la loro quota si riduce sensibilmente tra il 2015 e il 2017 (-10 punti percentuali) e tra il 2020 e il 2021 (-2 punti percentuali).

**Figura 5.1 Dinamica delle attivazioni per tipo contratto. Anni 2009-2021**

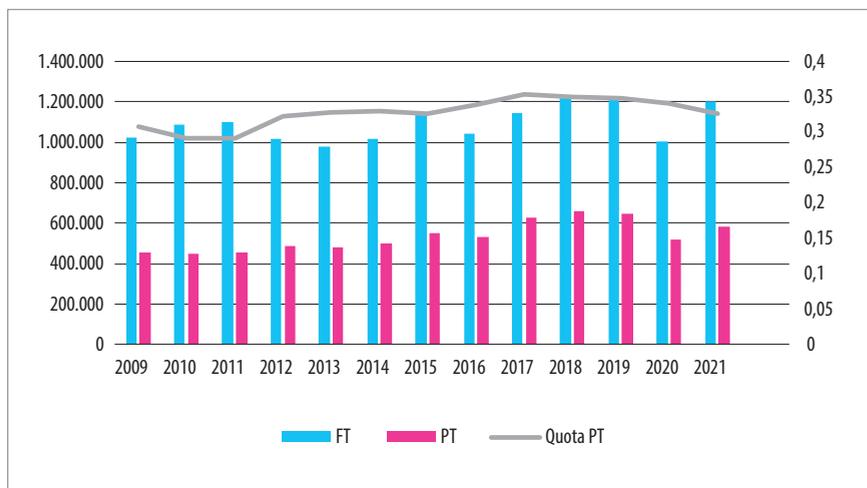
Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS

Un'altra tipologia di contratto che rientra nella definizione di lavoro atipico è il contratto di lavoro part-time. La figura 5.2 mostra che gli anni successivi alla crisi economico-finanziaria (2011 e seguenti) sono stati caratterizzati da un costante aumento della quota di questo tipo di contratti. Tale quota subisce un lieve calo solo a partire dal 2019. Il nodo cruciale quando si parla di lavoro part-time risiede nella sua volontarietà o involontarietà. Il rapporto annuale Istat (2020) mette in luce come vi sia stata una larga diffusione del lavoro part-time e, in particolare, di quello involontario che si accompagna a un'elevata marginalità dell'occupazione.

In part-time soprattutto le donne

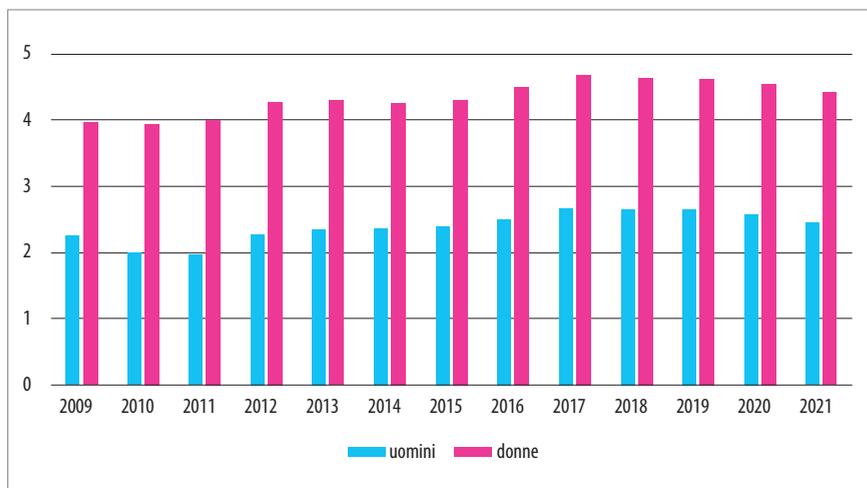
La figura 5.3 evidenzia inoltre che sono soprattutto le donne ad essere assunte con contratti di lavoro part-time: la quota delle attivazioni di questo tipo di rapporto di lavoro è infatti quasi il doppio rispetto a quella degli uomini. Sono quindi le lavoratrici a dover rinunciare a un'occupazione a tempo pieno.

Figura 5.2 Attivazioni full-time e part-time. Anni 2009-2021



Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS

Figura 5.3 Quota attivazioni part-time per genere. Anni 2009-2021



Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS



Rischi
nell'accesso
ai sistemi di
protezione
sociale

Nonostante i lavoratori atipici siano tra di loro molto eterogenei, ovvero molto diversi rispetto al tipo di contratto con cui vengono assunti e rispetto ai diritti che da esso derivano, sopportano gli stessi svantaggi in materia di protezione sociale. Come discusso da Giubboni (2013), tra i principali rischi possiamo citare: la mancanza di copertura assicurativa; la mancanza di requisiti assicurativi minimi; le difficoltà legate alle modalità di calcolo delle prestazioni; l'impossibilità di aggregare i periodi di contribuzione anche quando i contributi sono stati versati; il rischio di avere livelli inadeguati di protezione sociale e capacità finanziarie limitate. I tassi di copertura dei lavoratori con contratti atipici sono inferiori a quelli dei lavoratori con un'occupazione standard a causa della restrizione sulla durata minima, sul salario o sull'orario di lavoro. Sebbene alcuni lavoratori non-standard abbiano i requisiti per accedere al sistema di protezione sociale, i loro livelli di indennità potrebbero risultare scarsi a causa di salari più bassi e periodo di contribuzione più breve rispetto ai lavoratori standard. Inoltre, in caso di transizione da un'occupazione all'altra, da un lavoro subordinato a quello autonomo, oppure alla disoccupazione, i diritti di protezione sociale non sempre sono trasferiti o accumulati. Tuttavia, tali aspetti sono essenziali per assicurare ai lavoratori un accesso effettivo alle prestazioni sociali che, in caso contrario, potrebbero risultare insufficienti e non proteggere dal rischio di povertà.

Indicazioni ILO
sulle politiche
da adottare

La questione cruciale è quindi capire quali possano essere le politiche da adottare affinché la copertura previdenziale e assistenziale sia estesa anche ai lavoratori assunti con contratti non-standard. Nel suo rapporto del 2017 l'International Labor Organization (ILO 2017) mostra che, in primo luogo, è possibile migliorare la copertura sociale per i lavoratori atipici, riducendo le soglie relative alla durata minima dei rapporti di lavoro, al numero minimo di ore lavorate e garantendo parità di copertura tra le diverse forme di lavoro. In secondo luogo, la copertura assicurativa sociale dovrebbe essere estesa anche alle categorie di lavoratori che in precedenza non rientravano nell'ambito della copertura obbligatoria, in particolare ai lavoratori precari e ai lavoratori autonomi. In terzo luogo, l'accesso ai sistemi di sicurezza sociale dovrebbe essere rafforzato, ad esempio, semplificando le procedure amministrative per la registrazione e il pagamento dei contributi, migliorando l'accesso alle informazioni sui diritti individuali e adottando misure per facilitare la trasferibilità dei diritti tra diversi regimi di sicurezza sociale e status occupazionali. Infine, l'ILO suggerisce che per migliorare il rispetto e la riscossione dei contributi previdenziali dovrebbero, ad esempio, essere adottate misure contro la tendenza a classificare erroneamente i lavoratori come lavoratori autonomi per evitare il pagamento da parte dei datori di lavoro dei contributi previdenziali.

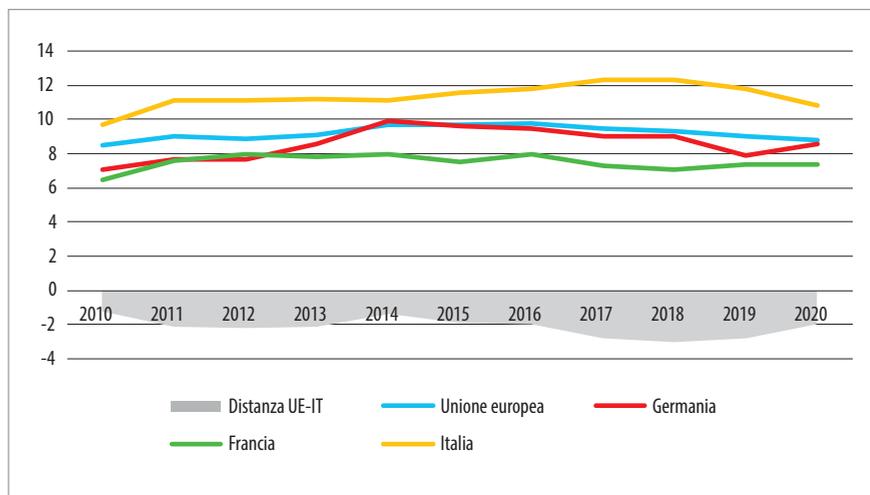
5.2 Il lavoro povero

Oltre alla crescente diffusione del lavoro atipico, un'altra questione che, a causa dell'inasprirsi del fenomeno del *working poor*, è entrata nuovamente al centro del dibattito, è quella salariale, nonostante il fatto che i salari rappresentino solo uno dei fattori che determinano il complesso fenomeno del lavoro povero, ovvero il fatto che una persona, sebbene abbia un'occupazione, si trovi in condizioni di povertà.

In genere si parte dal lavoro del singolo individuo per poi valutare le condizioni di vita dell'intero nucleo familiare, per cui le determinanti che possono influenzare tali condizioni sono innumerevoli. Le analisi prodotte in questi anni cercano di distinguere metodologicamente tra i lavoratori che si trovano in una condizione individuale di *low-pay* e lavoratori in una condizione familiare di *in work poverty*. Anche l'importante studio sviluppato dal gruppo di lavoro istituito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2021a) per studiare il fenomeno, ripercorre questa impostazione per suggerire delle linee di politica da seguire.

Eurostat da diversi anni pubblica l'indicatore *In work at risk of poverty rate* (IWP), non scevro da critiche, che ci permette però di fare un confronto comparato tra l'Italia e altri Paesi europei. Partendo dal confronto internazionale ci si focalizzerà sul caso italiano utilizzando i dati dell'indagine Inapp-PLUS cercando di definire il lavoro povero con le risultanze dell'indagine empirica. Da circa venti anni è stato lanciato il progetto *EU Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) che mira a raccogliere dati tempestivi e comparabili trasversali e longitudinali su reddito, povertà, esclusione sociale e condizioni di vita. Nell'ambito di questa indagine viene definito l'indicatore *In-work at-risk-of-poverty rate* (IWP), ovvero il tasso di lavoro a rischio di povertà che indica la percentuale delle persone sul totale della popolazione che hanno dichiarato di essere al lavoro (dipendente o autonomo) e la cui famiglia è a rischio di povertà, cioè con un reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia di rischio di povertà; tale soglia è fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale dopo i trasferimenti sociali (Peña-Casas *et al.* 2019). Nell'ultimo decennio l'andamento dei tassi di lavoro povero è stato pressoché costante. L'Italia ha registrato un valore medio nel decennio 2010-2020 pari a 11,3% con una distanza rispetto all'Unione europea superiore mediamente del 2,1% (figura 5.4).

Il lavoro povero
in Italia e in
Europa

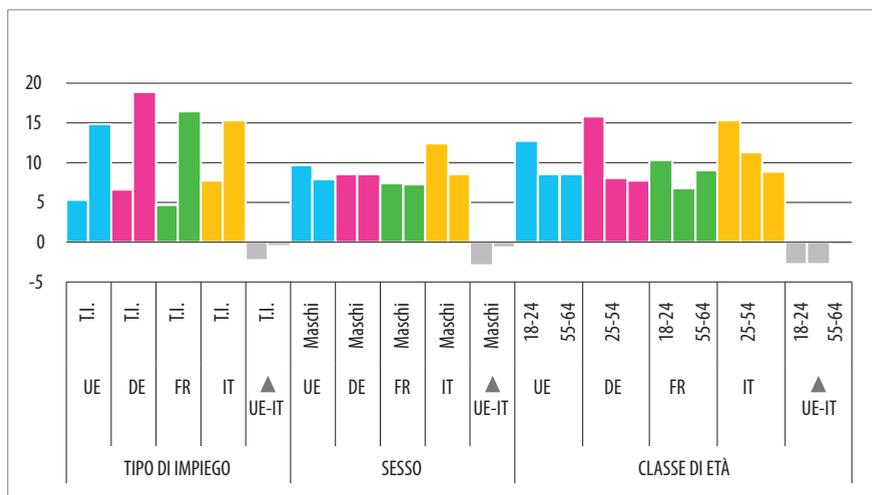
**Figura 5.4 Andamento tasso di lavoro povero (IWP) in Europa. Anni 2010-2020**

Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat (EU-SILC survey)

Rischio povertà lavorativa in Italia più alto per tempi indeterminati e giovani rispetto alla media europea

Nel 2020 i lavoratori a rischio di povertà nell'Unione europea (figura 5.5) sono prevalentemente quelli che hanno un contratto a tempo determinato (TD=14,9%) rispetto ai lavoratori che hanno un contratto a tempo indeterminato (TI=5,4%). In Italia, con il 15,4% di TD e il 7,7% di TI, in termini relativi rispetto alla media europea (Δ UE-IT) vi è, tuttavia, una quota maggiore di lavoro povero tra i lavoratori a tempo indeterminato pari al 2,3%. Per quanto riguarda la distribuzione per età, in Europa nel 2020 i lavoratori poveri si concentrano tra i giovani e diminuiscono con il crescere dell'età. Più precisamente tra i 18-24 anni sono il 12,7%, tra i 25-54 anni sono l'8,6%, tra i 55-64 l'8,5%. In Italia si registrano valori sostanzialmente analoghi rispetto a quelli europei nella fascia di età 55-64, mentre nelle fasce 18-24 e 25-54 si registrano valori superiori del 2,7%.

Per quanto concerne la distribuzione della povertà lavorativa per genere, nel 2020 in Europa si registra il 9,6% tra gli uomini e il 7,9% tra le donne, in Italia si registrano rispettivamente le percentuali del 12,5% e dell'8,6%. Quindi nel nostro Paese la povertà lavorativa sembrerebbe riguardare prevalentemente gli uomini, con una distanza dalla media europea del 2,9% in più.

Figura 5.5 Tasso di lavoro povero (IWP) in Europa per tipologia di contratto, sesso e classe di età. Anno 2020

Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat (EU-SILC survey)

La bassa concentrazione del lavoro povero tra le donne viene considerata un paradosso e la Commissione europea si sta interrogando sull'adeguatezza dell'indicatore usato per descrivere il fenomeno (Raitano 2021). Infatti, le donne, anche se ricevono salari bassi, potrebbero appartenere a un nucleo familiare non in povertà. L'indicatore non coglie le condizioni dell'individuo ma quelle della famiglia e non coglie nemmeno le condizioni del lavoro, per cui si potrebbe giungere a letture distorte.

Considerando questi limiti dell'indicatore, si passa a utilizzare alcune statistiche descrittive tratte dall'indagine Inapp-PLUS per analizzare ulteriormente il fenomeno.

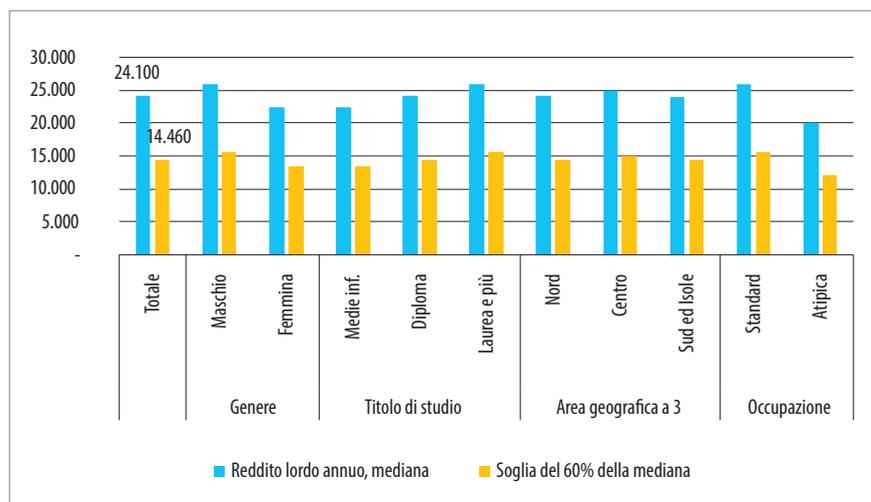
Partendo dai redditi lordi annui al netto delle detrazioni per tutti i lavoratori (full-time e part-time, standard e atipici), la figura 5.6 mostra il valore mediano per tutto il campione, per ripartizione territoriale (macroaree geografiche), livelli di istruzione, classi d'età e tipo di impiego.

Redditi da lavoro:
quando il lavoro
è povero



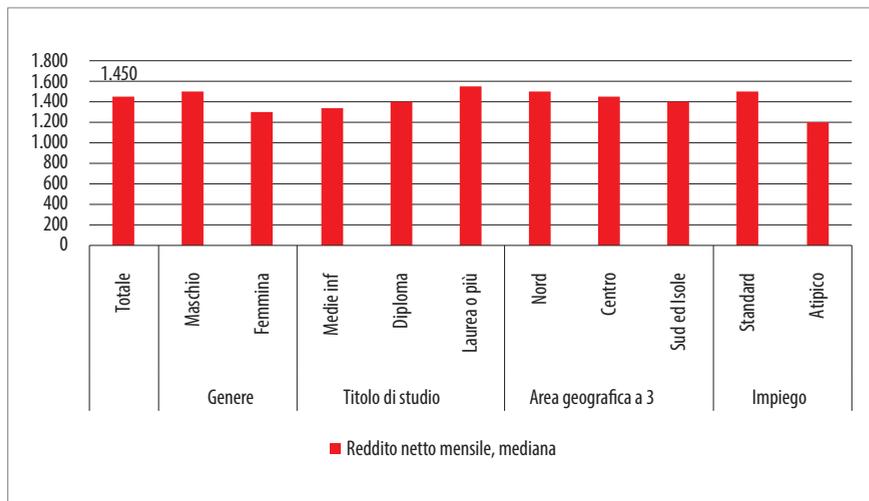
Il reddito lordo annuale è stato calcolato per tutti e su base territoriale (macroaree geografiche), livelli di istruzione, classi d'età e tipo di impiego. La retribuzione mediana è pari a poco più di 24mila euro lordi all'anno (quella media è 26.637 euro), con una soglia del 60% della mediana (limite di retribuzioni basse) pari a 14.460 euro lordi annui. Nel Mezzogiorno, i più giovani e i lavoratori atipici scontano livelli anche marcatamente inferiori al dato complessivo.

Figura 5.6 Reddito lordo annuale per tutti gli occupati, mediana e soglia del 60% della mediana (euro)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2021

Il reddito netto mensile (figura 5.7), grandezza maggiormente comprensibile in termini di retribuzione, ha un valore mediano pari a 1.450 euro (quello medio è pari a 1.682 euro), mentre il 60% della mediana identifica una soglia di circa 870 euro netti mensili. Anche per questa sottopopolazione i redditi sono leggermente più bassi per i residenti nel Mezzogiorno, per i giovani, per chi possiede la licenza media inferiore e per chi ha impieghi atipici.

Figura 5.7 Reddito netto mensile lavoratori dipendenti, mediana e soglia del 60% della mediana (euro)

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2021

I dati presentati hanno mostrato il dato complessivo riferito alla retribuzione dichiarata senza distinzione per il tipo di contratto o le ore lavorate. Tuttavia, fare questa differenziazione è importante perché consente di vedere sia il legame tra tipo di impiego e retribuzione, sia la valenza di alcune sottopopolazioni dell'occupazione in termini di redditi aggregati.

La tabella 5.2 riporta il reddito lordo annuo per i lavoratori subordinati (dipendenti) distinguendo per regime orario: a tempo pieno (full-time) e part-time. Il regime orario a tempo parziale, se scelto volontariamente, può rappresentare uno strumento di conciliazione vita-lavoro, per questo motivo è opportuno distinguere anche per genere. Emerge come il regime part-time sconta mediamente 15mila euro lordi annui di differenza. Un gap considerevole che andrebbe letto in termini contestuali e familiari (il part-time volontario, in particolare, viene utilizzato per fini di conciliazione soprattutto nelle famiglie che hanno un reddito complessivo elevato). Inoltre, si può apprezzare la differenza di retribuzione complessiva e part-time tra uomini e donne (il *gender pay gap*): 7.358 euro è il differenziale di genere per i full-time e 3.376 euro per i part-time, sempre a sfavore delle lavoratrici dipendenti. Il primo quartile indica il 25% degli occupati più poveri (a retribuzione più bassa) e indica qual è il reddito lordo medio: poco più di 11mila euro lordi annui per part-time e 22mila per i full-time (con uno svantaggio per le donne).

Persistenza di differenziali retributivi di genere



Tabella 5.2 Redditi lordi annuali per genere per i lavoratori subordinati full-time, part-time e gender pay gap (euro e %)

	Dipendenti	Part-time	Full-time	Totale
Maschio	Media	20.538 €	36.560 €	35.082 €
	I Quartile	13.506 €	22.329 €	22.329 €
	Mediana	16.986 €	26.247 €	25.890 €
Femmina	Media	17.162 €	29.202 €	25.308 €
	I Quartile	10.974 €	21.438 €	16.986 €
	Mediana	15.205 €	25.000 €	22.329 €
Totale	Media	18.019 €	33.782 €	30.697 €
	I Quartile	11.818 €	22.329 €	20.548 €
	Mediana	16.096 €	25.890 €	25.000 €
Gender pay gap €	Media	-3.376 €	-7.358 €	
	I Quartile	-2.532 €	-891 €	
	Mediana	-1.781 €	-1.247 €	
Gender pay gap %	Media	-16,4%	-20,1%	
	I Quartile	-18,7%	-4,0%	
	Mediana	-10,5%	-4,8%	

Fonte: Indagine Inapp-PLUS 2021

La tabella 5.3 contiene invece la retribuzione lorda annua per occupati dipendenti e autonomi, distinti tra contratti standard e non-standard, per comprendere come la qualità formale del lavoro determini i livelli retributivi. Considerando il peso relativo delle tipologie di occupati, vediamo che la forma contrattuale atipica rappresenta la caratteristica che determina in maniera forte la componente più povera dell'occupazione, con un gap di circa 10mila euro lordi all'anno. Particolarmente basso il valore medio delle retribuzioni del primo quartile del lavoro autonomo (meno di 10mila euro lordi annui). Poco meno del 9% dei lavoratori percepisce una retribuzione annua lorda di meno di 10mila euro e solo il 26% dichiara redditi annui superiori a 30mila euro, valori molto bassi se comparati con quelli degli altri lavoratori europei.

Tabella 5.3 Redditi lordi annui per i lavoratori subordinati e autonomi, distinti tra standard e non-standard (% , euro e % incidenza occupazione)

	Dipendente		Autonomo		Totale		
	Standard	Non-standard	Standard	Non-standard	Standard	Non-standard	Occupati
<10.000	2,6	8,8	27,1	31,4	7,6	14,4	8,7
10-20.000	17,7	34,8	22,2	39,7	18,9	36,9	21,8
20-30.000	50,4	45,5	24,3	12,7	44,8	36,8	43,5
>30.000	29,3	10,9	26,4	16,2	28,7	11,9	26,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Distribuzione reddito lordo annuo	31.759 €	22.131 €	34.134 €	24.380 €	32.665 €	22.461 €	31.024 €
Mediana	25.890 €	20.548 €	22.000 €	14.400 €	25.890 €	19.992 €	24.110 €
I Quartile	20.548 €	15.205 €	10.000 €	8.400 €	20.000 €	12.600 €	17.877 €
%	66%	11%	16%	4%	84%	16%	100%
Reddito lordo annuo							

Fonte: Indagine Inapp-PLUS 2021



Nella tabella 5.4 si mettono insieme i redditi da lavoro e alcuni controlli socio-economici: quello che si può dedurre è che sovente i redditi bassi sono percepiti da famiglie con bassa disponibilità di risorse, lavori precari, istruzione bassa, ovvero c'è un moltiplicatore di disagio. In dettaglio, la popolazione viene ripartita in quintili di reddito da lavoro lordo annuo – considerando che il primo e secondo quintile rappresentano gli occupati con retribuzioni basse, prossime al c.d. lavoro povero – che vengono letti in funzione dei controlli – il totale è il valore medio, o *benchmark*. I quintili più bassi (in grigio) colgono i redditi inferiori al 40% della distribuzione e sono caratterizzati da una maggior incidenza di lavoratori con istruzione media inferiore, età compresa tra 18 e 29 anni (giovani), con impieghi atipici (3-4 volte in più rispetto ai quintili più alti). Sono altresì caratterizzati da difficoltà di reazione agli imprevisti: in caso di spesa improvvisa, il 12% non è in grado di provvedere autonomamente (quindi non ha risparmi o capacità di ottenere credito), 1 su 5 riesce a fronteggiare spese sotto i 300 euro, e il 28% spese entro gli 800 euro. Infine, gli occupati che percepiscono un reddito basso hanno in quasi un terzo dei casi dovuto posticipare cure mediche (27% e 23%). Tutti questi livelli sono molto superiori ai lavoratori con redditi nei quintili più alti. Una delle questioni fondamentali dei nostri tempi per il nostro Paese è la crisi demografica: la natalità è legata in maniera forte al lavoro, ovvero laddove il lavoro non garantisce sicurezza, continuità e livelli adeguati la procreazione è scoraggiata. Quali caratteri emergono osservando i quintili di reddito lordo annuo e alcuni controlli socio-economici? Le persone con istruzione media inferiore hanno retribuzioni che li collocano nei quintili più bassi. Analogamente le persone più giovani e chi ha un impiego atipico. Anche il controllo di ultima istanza sull'aver dovuto posticipare cure mediche vede una forte presenza di persone nei quintili più bassi (figura 5.8).

Fragilità
economica
e socio-
demografica

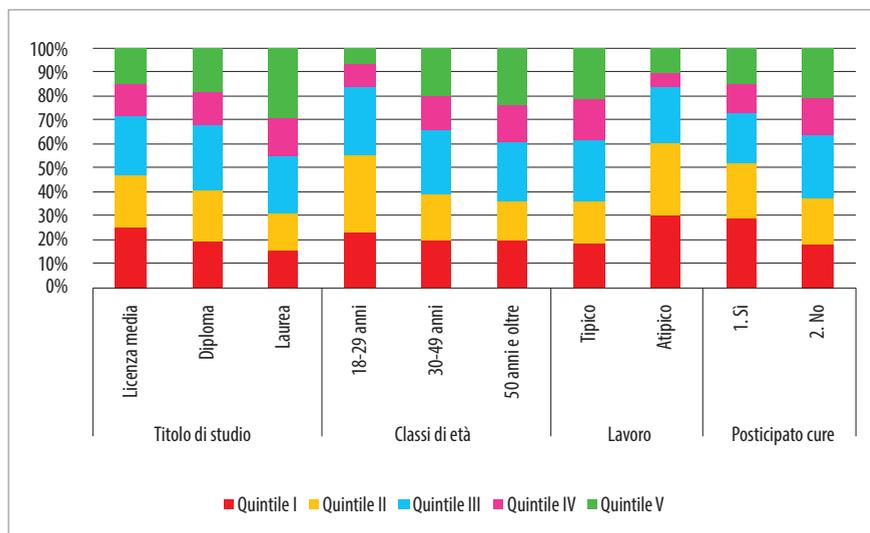
Tabella 5.4 Le conseguenze del lavoro povero: quintili del reddito lordo annuo per alcuni controlli

	I	II	III	IV	V	Totale
Licenza media	37%	32%	28%	27%	22%	29%
Diploma	44%	49%	49%	45%	41%	46%
Laurea	19%	19%	23%	28%	36%	25%
18-29 anni	14%	20%	13%	8%	4%	12%
30-49 anni	48%	49%	51%	50%	50%	49%
50 anni e oltre	38%	32%	36%	43%	46%	39%
Lavoro tipico	76%	75%	85%	94%	92%	84%
Lavoro atipico	24%	25%	15%	6%	8%	16%
Nessuna spesa	12%	12%	8%	8%	6%	9%
Meno di 300 €	21%	17%	15%	13%	7%	14%
Tra 300 e 800 €	27%	30%	27%	22%	18%	25%
Tra 800 e 2.000 €	19%	21%	23%	20%	21%	21%
Oltre 2.000 €	21%	20%	28%	38%	49%	31%
Ha posticipato cure mediche?						
Sì	27%	23%	15%	16%	14%	19%
No	73%	77%	85%	84%	86%	81%
Ha figli						
Sì	56%	52%	53%	65%	70%	58%
No	44%	48%	47%	35%	30%	42%

Fonte: Indagine Inapp-PLUS 2021



Figura 5.8 Distribuzione dei quintili di reddito per istruzione, classe d'età, tipo impiego e cure mediche (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2021

Infine, la tabella 5.5 propone un raccordo tra quintili di redditi da lavoro e classi di reddito disponibile in famiglia. Si nota come alta sia l'associazione tra retribuzioni basse e redditi familiari bassi, ovvero forte è la concentrazione di disagio economico, combinazione che aumenta le fragilità (in grigio). In altri termini, una famiglia strutturata può agevolmente svolgere un'azione di sostegno per un suo componente che percepisca una retribuzione bassa (magari perché ha intrapreso una carriera lavorativa particolare o ha modulato verso il basso l'offerta oraria di lavoro ecc.). La condivisione del rischio consente a persone con retribuzioni nominali basse di avere capacità di spesa reali equivalenti a quelle degli altri membri della famiglia (si pensi alla carriera universitaria che prevede molti anni di precariato con basse e discontinue retribuzioni), rappresentando implicitamente una selezione avversa a certe scelte lavorative che prevedono percorsi lunghi di consolidamento contrattuale ed economico (ciò è una delle cause della 'fuga dei cervelli'). Oppure, una persona con vincoli finanziari stringenti avrà un salario di riserva più basso che lo condurrà ad accettare occupazioni di minor prospettiva, esposto com'è alla contingenza, facendolo scivolare in un circolo vizioso.

Tabella 5.5 Fasce di reddito mensile familiare

	Fino a 1.000 €	Tra 1.001 e 1.500 €	Tra 1.501 e 2.000 €	Tra 2.001 e 3.000 €	Tra 3.001 e 5.000 €	Oltre 5.000 €	Non sa	Tot.
I	2,6%	3,8%	4,4%	4,8%	2,1%	0,8%	1,6%	20,1%
II	1,8%	3,6%	3,2%	6,1%	2,7%	0,5%	2,0%	19,9%
III	0,5%	6,1%	4,6%	7,3%	4,3%	0,7%	2,0%	25,6%
IV	0,2%	0,8%	4,6%	3,7%	3,6%	0,5%	1,2%	14,6%
V	0,6%	1,3%	3,5%	5,5%	5,9%	1,7%	1,3%	19,8%
Tot.	5,7%	15,7%	20,4%	27,4%	18,6%	4,1%	8,1%	100,0%

Quintili reddito lordo annuo

Fonte: Indagine Inapp-PLUS 2021

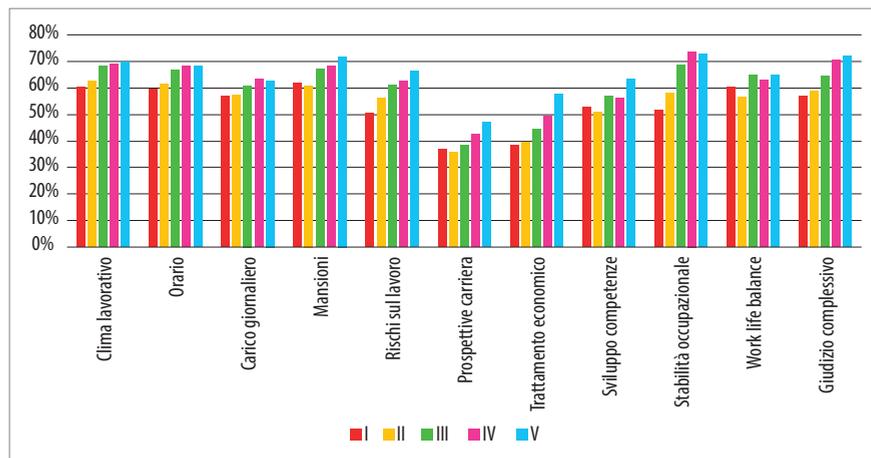


Redditi da lavoro e familiari: lavoro povero concentrato in famiglie povere

Poco meno del 12% delle persone occupate con retribuzioni che ricadono nei primi due quintili (quelli più poveri) fa parte di famiglie con redditi complessivi bassi (famiglie povere). Questa situazione enfatizza il disagio perché il lavoro povero è concentrato in famiglie povere, riducendo drasticamente le possibilità di consumo e di risparmio, aumentando in generale la fragilità di queste persone, ovvero si crea un moltiplicatore di svantaggio.

Quando si parla di lavoro, oltre al reddito, un altro aspetto che è importante tenere presente è la soddisfazione lavorativa. Essa si compone di molteplici fattori che, come mostrato dalla figura 5.9 possono essere ordinati su livelli diversi, rispetto ai quintili della distribuzione dei redditi da lavoro lordi annui, dal basso verso l'alto. I lavoratori con retribuzioni più basse per tutti i controlli indicano livelli di soddisfazione minori, ovvero la retribuzione è una proxy della qualità complessiva dell'occupazione. Un ambiente lavorativo buono riconosce retribuzioni sopra la media.

Figura 5.9 Giudizi positivi (soddisfazione alta e medio alta) di alcune dimensioni lavorative per quintili di retribuzione (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2021

Così come discusso per i lavoratori atipici, anche nel caso dei lavoratori poveri si pone un problema in termini di protezione sociale. Nel mondo del lavoro, le misure di protezione sociale non sembrano infatti ancora sufficienti per tutelare tutti i lavoratori. Baldini e Pacifico (2021) mostrano che, nel confronto con altri Paesi europei, la mancanza di strumenti di sostegno al reddito non contributivi rivolti ai lavoratori poveri (sia durante l'attività lavorativa che nei

periodi intermedi di disoccupazione) espone molti di loro a una condizione di forte disagio economico e sociale. La riforma degli ammortizzatori sociali e l'assegno unico ai figli potrebbe, secondo gli Autori, rappresentare l'occasione per introdurre nel nostro sistema di protezione sociale due prestazioni di tipo non contributivo rivolte esplicitamente a combattere il fenomeno della crescente povertà lavorativa e che vanno a colmare la carenza sopra descritta. Del primo tipo di riforma si discuterà nel paragrafo successivo.

5.3 Prove di riforma: gli ammortizzatori sociali nella legge di Bilancio 2022

Sulla base delle evidenze riportate nei due paragrafi precedenti, risulta necessaria una discussione sulle riforme da adottare affinché un numero sempre maggiore di lavoratori abbia la possibilità di accedere alle misure previste dal sistema di protezione sociale italiano riducendo così il rischio di povertà ed esclusione sociale. A questo proposito, parzialmente in coerenza con le conclusioni cui era giunta la c.d. Commissione Catalfo, di cui si è dato conto nel Rapporto Inapp (Inapp 2021), la legge di Bilancio per il 2022 (legge n. 234/2021, art. 1, co. 191-257) interviene in materia di ammortizzatori sociali. Si tratta di un intervento ad ampio spettro di cui si tenta di ricostruire brevemente il contenuto disciplinare, puntando l'attenzione sulle maggiori novità, che riguardano soprattutto gli interventi di integrazione salariale straordinaria (CIGS - Cassa integrazione guadagni straordinaria). In materia di indennità di disoccupazione, invece, si tratta solo di rimaneggiamenti, tendenzialmente volti alla sua universalizzazione, anche grazie alla scelta di rendere strutturali alcune delle modifiche sperimentate durante il periodo di emergenza sanitaria.

In primo luogo, sono stati allentati i requisiti di eleggibilità della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpl), rendendo strutturale una modifica emergenziale e cioè il superamento del minimale requisito di anzianità lavorativa (30 giornate negli ultimi 12 mesi)¹. A seguito della abrogazione, il diritto alla prestazione sorge quindi in caso di disoccupazione involontaria² e al possesso dell'anzianità contributiva (almeno 13 settimane di contribuzione nei 4 anni precedenti l'inizio della disoccupazione). Proprio il superamento dell'anzianità lavorativa, tendenzialmente, amplia la platea potenziale dei

Legge di
Bilancio 2022 e
ammortizzatori
sociali

¹ La sospensione è stata introdotta, per la prima volta, dal c.d. decreto Sostegni (decreto-legge n. 41/2021) e si è protratta da marzo a dicembre del 2021 (art. 16).

² Soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il Centro per l'impiego.



Verso un'unica
e universale
prestazione per
la disoccupazione

beneficiari, in particolare a favore di lavoratori discontinui³. Ma la vera barriera potrebbe continuare a essere il requisito contributivo; d'altro canto, appare difficile prescindere, posta la natura assicurativa della prestazione.

In secondo luogo, sempre in continuità – parziale – con una previsione introdotta durante la pandemia⁴, è stata mitigata la severità del *décalage*: dal 1° gennaio del 2022 l'importo si riduce del 3% ogni mese a partire dal 6° mese di fruizione (non più dal 4°), mentre per i cinquantenni dall'8° mese. Durante la pandemia il *décalage*, finalizzato a contrastare la cd. trappola di disoccupazione, era stato del tutto sospeso per ridurre le occasioni di diffusione del virus (in maniera analoga alla sospensione della cd. condizionalità)⁵. Con la ripresa delle attività produttive (e le occasioni di lavoro), l'istituto – e il correlativo incentivo alla ricerca di nuova occupazione – riprende vigore, ma con un'intensità inferiore. Il *décalage* è stato ritoccato in egual misura anche per l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (Dis-Coll), prestazione che, rispetto al passato, risulta maggiormente rafforzata, anche grazie alla parificazione dell'aliquota contributiva prevista per l'indennità spettante ai lavoratori dipendenti. Il maggior gettito contributivo è utilizzato per finanziare l'aumento della durata della prestazione, nonché – finalmente – il riconoscimento della contribuzione figurativa durante la fruizione della indennità. In sostanza, sebbene non si sia ancora raggiunto l'obiettivo, più volte annunciato, di un'unica e universale prestazione per la disoccupazione, il processo prosegue, per così dire, per tappe di avvicinamento. In materia di trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, già oggetto di importanti revisioni nel periodo di emergenza sanitaria, l'intervento di modifica è più profondo.

In sintesi, relativamente alla disciplina comune ai due trattamenti (CIGO e CIGS)⁶, è facilitato l'accesso e la conservazione degli stessi, nonché irrobustito.

³ Sono stati espressamente ricompresi gli operai agricoli a tempo indeterminato dipendenti dalle cooperative e loro consorzi.

⁴ L'articolo 38 del decreto Sostegni bis (decreto-legge n. 73/2021,) sospendeva il *décalage* dal 1° giugno al 31 dicembre 2021.

⁵ L'art. 40 del c.d. decreto Cura Italia (decreto-legge n. 18/2020), ferma restando la fruizione dei benefici economici, sospese, in via generale, gli obblighi di attivazione al lavoro e i termini di convocazione da parte dei Centri per l'impiego.

⁶ Il sistema italiano, nella sua forma antecedente alle modifiche temporanee introdotte per far fronte alla crisi pandemica, prevede due strumenti di integrazione salariale ordinari: 1) la Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), rivolta alle imprese del settore dell'industria e dell'edilizia; 2) il Fondo di integrazione salariale (FIS), introdotto nel 2016 contestualmente alla creazione degli altri Fondi di solidarietà (FdS). L'adesione al FIS è obbligatoria per le imprese con almeno cinque addetti appartenenti ai settori non coperti dagli strumenti ordinari dall'Inps (CIGO) e non dotati di Fondi di solidarietà (FdS) bilaterali. Per le imprese più piccole, nei momenti di crisi più acuta, è stata utilizzata la CIG in deroga (CIGD), introdotta nel 2005 e progressivamente soppressa dal 2016, in concomitanza con l'attivazione del FIS e degli altri Fondi di solidarietà. A questi strumenti

stata la tutela economica. In primo luogo, è esteso il campo di applicazione soggettivo (ora anche ai lavoratori a domicilio e a tutte le tipologie di apprendisti) e ridotto il requisito di anzianità lavorativa (da 90 a 30 giorni); è inoltre unificato e innalzato il tetto massimo del *quantum* spettante ai lavoratori e, infine, mitigata e superata la previgente disciplina relativa alla condizionalità. Non solo, ora lo svolgimento del lavoro di breve durata (fino a 6 mesi) comporta la sola sospensione del trattamento (prima lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa ne comportava la perdita diretta), ma sono anche superati gli obblighi di attivazione cui erano tenuti alcuni lavoratori (quelli per i quali era programmata una sospensione o riduzione superiore al 50% dell'orario di lavoro). I datori di lavoro beneficiano, invece, di uno sconto sul contributo addizionale, in caso di mancato utilizzo delle integrazioni salariali nei 24 mesi precedenti, ma sono sottoposti ai più stringenti termini decadenziali in caso di pagamento diretto a carico dell'Inps, ricalcati con quelli introdotti durante l'emergenza sanitaria. Infine, sono molte e importanti le modifiche in materia di CIGS. In primo luogo, è superata la logica previgente, da cui derivavano disparità di trattamento, che ne legava il campo di applicazione a soglie dimensionali aziendali e ai settori produttivi di appartenenza dai datori. La Cassa integrazione straordinaria, fermo restando il requisito dimensionale (media semestrale superiore a quindici dipendenti), è estesa – così come i relativi obblighi contributivi – a tutti i datori di lavoro che operano in settori non coperti dai Fondi di solidarietà bilaterali. Sono, appunto, esclusi quelli iscritti ai fondi di solidarietà, a condizione che il fondo assicuri una tutela equivalente alla CIGS; in caso contrario, i datori di lavoro confluiscono, a decorrere dal 1° gennaio 2023 (o dal 1° luglio 2023 per i nuovi Fondi) nel Fondo di integrazione salariale (FIS) dell'Inps, la cui platea viene estesa, corrispettivamente, a tutti i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente (prima riguardava quelli con dimensione superiori a cinque addetti). Di fatto, la CIGS copre virtualmente tutta l'occupazione.

Sono, inoltre, modificate le causali di intervento: la nozione di quella relativa alla riorganizzazione aziendale è ampliata (ricomprendendo i 'processi di transizione'), mentre per quella relativa alla stipula di contratto di solidarietà sono elevati i limiti massimi di riduzione dell'orario di lavoro. È poi completamente riformulata la disciplina in materia di obbligo di formazione o riqualificazione a carico dei lavoratori beneficiari della CIGS, da definire in appositi decreti attuativi. Infine, sono state introdotte due particolari forme di CIGS

Importanti
modifiche
alla Cassa
integrazione
guadagni

si affianca la Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS), destinata a una platea di settori economici leggermente più ampia rispetto alla CIGO e attivabile in caso di crisi o ristrutturazioni aziendali.



per fronteggiare particolari criticità occupazionali. In primo luogo, l'accordo di transizione occupazionale, riservato ai datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti e volto a sostenere le transizioni occupazionali all'esito di precedenti interventi di CIGS per le causali di riorganizzazione e crisi aziendale. A questi datori può essere concesso, in deroga ai limiti massimi di durata, un ulteriore intervento di CIGS per un periodo massimo di 12 mesi complessivi e i lavoratori coinvolti vengono inseriti nel programma GOL (Garanzia di occupabilità dei lavoratori). In secondo luogo, la CIGS per processi di riorganizzazione e situazioni di particolare difficoltà economica. Questa misura è dedicata ai datori di lavoro con più di quindici dipendenti e che operano in settori non coperti dai Fondi di solidarietà bilaterali, nonché alle imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale e ai partiti politici. La concessione della misura può avere una durata massima di 52 settimane fruibili, anche in modo frazionato, dall'inizio del 2022 alla fine del 2023.

La CIG 2021:
un'analisi
trasversale prima
e dopo
la pandemia

Rispetto alle dimensioni attuative degli interventi di integrazione salariale totale o parziale dei lavoratori delle aziende in crisi o in fase di ristrutturazione (*short time work*)⁷ riferibili alla annualità 2021, è interessante studiare le dinamiche di attuazione della Cassa integrazione guadagni nelle sue diverse manifestazioni, assicurative/contributive (Cassa integrazione ordinaria, Cassa integrazione straordinaria, Fondi di solidarietà, Fondo di integrazione salariale) e nei suoi aspetti emergenziali e contingenti (Cassa integrazione in deroga) quasi interamente finanziati dalla leva fiscale.

L'attenzione è focalizzata sulle ore autorizzate nel trattamento ordinario di Cassa integrazione (CIGO), sui trattamenti erogati dal Fondo di integrazione salariale (FIS) a protezione delle imprese con più di cinque dipendenti appartenenti a settori non coperti dalla CIGO né dai Fondi di solidarietà bilaterali. Per le imprese con meno di cinque addetti, non protette dai diversi strumenti assicurativi della CIG, l'analisi si concentrerà sull'utilizzo della CIG in deroga. Una integrazione salariale finanziata dalla leva fiscale, gestita dalle Regioni che può presentare difformità nelle forme attuative. Particolare attenzione è dedicata anche all'utilizzo della Cassa integrazione straordinaria per le crisi di impresa (CIGS). La fruizione di CIGS spesso risulta altamente correlata con la probabilità di cessazione dell'attività economica, o quantomeno con una drastica e permanente riduzione dell'occupazione, presentando condizioni

⁷ In Italia con il termine *short time work* ci si riferisce a interventi definiti come Cassa integrazione guadagni (CIG). Strumenti di integrazione salariali in costanza di rapporto, che permettono alle imprese di assorbire gli effetti occupazionali di shock inattesi alla domanda preservando la continuità dei rapporti di lavoro. Le imprese che ne fanno richiesta riducono il monte ore, mentre ai lavoratori interessati da tale riduzione viene corrisposto un assegno mensile a integrazione del salario perso.

diverse nella maggior parte dei casi dalla temporanea situazione di difficoltà che giustifica il mantenimento delle posizioni lavorative attraverso le altre integrazioni salariali. Inoltre, i trattamenti di CIGS hanno una durata massima che è doppia rispetto a quella dei trattamenti ordinari (CIGO). A differenza della CIG, il FIS e gli altri FdS agiscono secondo il rispetto del pareggio di bilancio, quindi non possono erogare pagamenti nel caso di una insufficiente disponibilità finanziaria. Ciò pur evitando la formazione di squilibri strutturali, riduce fortemente l'efficacia del FIS e degli altri Fondi come strumenti assicurativi di fronte a shock ampi e generalizzati. Si analizzerà, così, sia il complesso delle ore autorizzate per i differenti interventi descritti nella loro forma complessiva originaria, sia le ore di CIG autorizzate mediante una specifica causale, Covid-19, che ha in parte alterato la dinamica naturale della Cassa integrazione e che si presenta come causale trasversale a forme differenziate di integrazione salariale. Secondo i parametri indicati si evidenzieranno, le ore autorizzate, il loro effettivo utilizzo (tiraggio), le differenze tendenziali. Si evidenzierà anche l'andamento delle ore autorizzate e utilizzate nelle diverse manifestazioni della Cassa integrazione per tipologia e dimensioni d'impresa (numero di dipendenti) e per area geografica.

Prima della crisi pandemica, l'uso degli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro risultava essere fortemente concentrato in alcuni settori molto specifici. Nel periodo 2009-2019 (Inps 2021) le richieste di integrazione salariale assicurativa (ordinaria e straordinaria) delle imprese appartenenti a solo sei comparti hanno assorbito, sia in termini di richiesta che di tiraggio, circa il 55% delle ore complessive autorizzate, a fronte di una quota di appena il 18% dell'occupazione totale (nei settori abilitati). Un numero rilevante di settori economici, che impegnavano circa il 20% dei lavoratori del settore privato non agricolo, non aveva utilizzato alcuno strumento di integrazione salariale in costanza del rapporto di lavoro.

Durante la fase pandemica, il Governo ha fortemente potenziato il sistema delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro. Lo strumento è stato ampliato per tutti i settori, per tutte le tipologie di imprese anche attraverso un ampio utilizzo delle integrazioni salariali in deroga; la durata massima del trattamento è stata aumentata ed è stato cancellato il pagamento del contributo addizionale. Queste modifiche sono state generate inizialmente con una natura transitoria, rispondendo unicamente alla necessità di fornire in via emergenziale la massima protezione possibile all'occupazione, alle forme reddituali dei lavoratori, e alla struttura imprenditoriale del nostro Paese. La CIG si presenta, infatti, fin dalla sua nascita, come un ammortizzatore sociale attivo nel mercato del lavoro multidimensionale, che offre sostegno contemporaneamente a lavoratori e imprese. Le misure di integrazione sa-

La CIG prima della crisi...

..e il potenziamento delle integrazioni salariali durante la pandemia



Le iniquità
del sistema
evidenziate
durante
la pandemia...

...e l'applicazione
dell'universalismo
differenziato
con la legge di
Bilancio 2022

lariale durante la fase pandemica sono state attivate mediante una speciale causale emergenziale, Covid-19, che ha riguardato trasversalmente tutte le diverse forme di integrazione salariale, permettendo di riassorbire una parte degli interventi di cassa straordinaria in essere, per la loro particolare natura non ricompresi nella causale emergenziale, in quelli ordinari. Nonostante il contesto emergenziale e contingente in cui si è verificata l'estensione e l'omogeneizzazione delle integrazioni salariali nella fase pandemica, questo ha permesso di individuare le tipologie di lavoratori esclusi dalle integrazioni ordinarie assicurative, evidenziando le criticità del sistema in maniera chiara: la forte frammentazione e disomogeneità degli interventi. Il sistema era, infatti, caratterizzato da diversi elementi di iniquità. In molti settori le imprese con meno di cinque dipendenti non avevano una copertura adeguata dovendo ricorrere alla forma parzialmente assistenziale delle integrazioni salariali, quella in deroga, quasi totalmente finanziata dalla leva fiscale, che ha svolto la funzione di un ammortizzatore sociale continuativo di carattere universale, alterando la natura e la funzione delle deroghe del sostegno reddituale dei lavoratori in costanza di rapporto di lavoro (De Minicis 2021). Questa situazione ha rappresentato un grave limite del sistema delle integrazioni salariali italiano, a causa dell'elevato peso sull'occupazione delle imprese di minore dimensione nell'accesso continuativo delle integrazioni salariali parzialmente assistenziali. La CIGD, introdotta al fine di estendere la copertura alle imprese più piccole in situazioni estremamente brevi ed emergenziali, non era adatta per soluzioni sistematiche nel medio periodo perché, oltre che nata per interventi fortemente contingenti, era caratterizzata da una complessa procedura autorizzativa. A differenza degli altri trattamenti, che erano concessi in maniera centralizzata e prevedevano forme di compartecipazione al costo, i criteri e le modalità di erogazione della CIGD erano determinati dalle Regioni e Province autonome, sebbene essa fosse finanziata interamente dallo Stato: ciò determinava lungaggini amministrative ed eterogeneità nei trattamenti, sia per quanto riguarda i settori coperti sia per la durata dei trattamenti stessi (Lo Bello 2021), contesto che ha rappresentato un immediato fattore critico durante la prima fase della crisi sanitaria.

Superata la fase emergenziale, anche grazie a ciò che la crisi aveva evidenziato e agli strumenti straordinari messi in campo tramite la causale speciale emergenziale, è stato riconsiderato l'intero assetto del sistema, con una complessa e organica riforma, che ha essenzialmente riportato in termini ordinari alcune modifiche intervenute nella fase pandemica, determinando una maggiore omogeneizzazione ed estensione del sistema delle integrazioni salariali attraverso l'attuazione di uno specifico principio: quello dell'universalismo differenziato (legge di Bilancio 2022).

I dati rilasciati dall'Inps mostrano lo scenario presente nel 2021. Interessante analizzare quello che è avvenuto dopo e prima la crisi pandemica, confrontando tale dato con quello del 2019 e del 2020. In particolare, il 2021 ha rappresentato il tentativo di superare gli effetti della crisi sanitaria del 2020 e agganciare la ripresa economica, ma lo sforzo è solo parzialmente riuscito e solo in alcuni settori destinatari di una specifica forma di integrazione salariale, quella ordinaria. Infatti, confrontando i dati del 2019-2020-2021, di tutte le integrazioni salariali ordinarie contributive e assistenziali in deroga sia in termini di ore autorizzate che di effettivo utilizzo dello strumento (tiraggio), si osserva come l'emergenza Covid-19 ha continuato a pesare dal punto di vista sociale ed economico anche nel 2021, soprattutto per alcuni settori, da subito maggiormente esposti agli effetti della crisi pandemica per le loro particolari caratteristiche (tabella 5.6).

Analizzando i dati rispetto al 2020, nel 2021, l'utilizzo degli ammortizzatori sociali è sostanzialmente diminuito, ma rimane il dato più alto dal 2008 (inizio crisi economica) ad oggi, ad eccezione evidentemente della crisi pandemica, e ancora molto distante dai dati del 2019. Osservando le ore utilizzate per settore, si evidenzia una ripresa nei settori manifatturieri testimoniata dal robusto calo nell'utilizzo della CIGO di circa un miliardo di ore autorizzate, anche il tiraggio diminuisce sensibilmente, mentre aumentano le ore di CIG straordinaria, che come ricordato non erano ricomprese nella causale emergenziale, e diminuisce molto più lentamente l'utilizzo della Cassa in deroga e dei Fondi di solidarietà il cui utilizzo rimane molto alto. Ricordiamo come tali strumenti rappresentino particolari interventi a disposizione delle imprese dei settori Commercio, Turismo, Ristorazione, Cultura, Spettacolo, Moda, ancora, nel 2021, pienamente esposti alle conseguenze della crisi pandemica. Appare importante evidenziare come dal 1° gennaio 2022 sono scaduti tutti gli ammortizzatori straordinari Covid-19 entrando in vigore la riforma degli ammortizzatori sociali (legge di Bilancio 2022): non esiste più, così, la Cassa in deroga Covid-19 per quei settori precedentemente esclusi da quella ordinaria assicurativa, che ora possono utilizzare gli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro contributivi in forme diversificate, attraverso l'estensione della misura secondo il principio dell'universalismo differenziato. Isolando invece il dato delle ore complessivamente autorizzate con la causale speciale emergenziale Covid-19, che evidentemente ha agito trasversalmente tra gli anni 2020 e 2021, queste rappresentano dal 1° aprile 2020 al 31 dicembre 2021 un dato complessivo di 6.567,1 milioni di cui: 2.725,1 milioni di CIG ordinaria, 2.372,4 milioni per l'assegno ordinario dei Fondi di solidarietà e 1.469,6 milioni di CIG in deroga; assorbendo la quasi totalità delle ore autorizzate nei due anni considerati.

Le integrazioni salariali nel 2021

2021: utilizzo ammortizzatori diminuisce ma resta il dato più alto dal 2008

6.567 milioni di ore autorizzate tra aprile 2020 e dicembre 2021


Tabella 5.6 Totale ore autorizzate e tiraggio del periodo gennaio-dicembre degli anni 2019, 2020 e 2021 – Confronti omogenei per tipologia d'intervento

	CIG ordinaria	CIG straordinaria	CIG in deroga	Fondi di solidarietà	Totale
Totale ore autorizzate nel periodo 2019	105.437.162	152.988.367	1.228.073	16.628.850	276.282.452
Tiraggio dicembre 2019 in valori %	40,74	39,76	47,96	15,87	38,73
Totale ore autorizzate nel periodo 2020	1.979.786.324	182.305.760	798.594.622	1.368.346.809	4.329.033.425
Tiraggio dicembre 2020 in valori %	38,22	36,83	61,25	46,01	44,87
Totale ore autorizzate nel periodo 2021	932.175.631	186.914.824	671.591.108	1.030.483.590	2.821.165.153
Tiraggio dicembre 2021 in valori %	28,98	26,01	52,26	40,72	38,61

Fonte: Inps - Coordinamento generale statistico attuariale

La differenza tra tutte le ore autorizzate per le tre tipologie di integrazione salariale potenzialmente ricomprese con la causale speciale Covid-19 con quelle che non presentavano tale causale emergenziale è infatti, nel periodo considerato, di 583.098.578, differenza attribuibile essenzialmente alle ore autorizzate per Cassa di integrazione straordinaria che non rientravano, per la loro particolare natura, come già sopramenzionato, nella causale Covid-19 e a quelle autorizzate prima dell'aprile 2020, data di inizio della possibilità di accedere alle procedure estensive ed emergenziali delle integrazioni salariali previste nella causale speciale Covid-19.

L'utilizzazione congiunta di più fonti informative, nella fattispecie dei microdati su trattamenti e percettori di NASpl (prestazioni a sostegno del reddito) e quelli concernenti le Comunicazioni obbligatorie (COB-SISCO), consente la quantificazione mensile⁸ del numero degli individui coinvolti nella misura di sostegno al reddito e degli individui che entrano involontariamente in disoccupazione a causa della cessazione di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (interruzione prima della scadenza naturale o alla scadenza naturale per mancato rinnovo con proroga o trasformazione) o indeterminato (per licenziamento), in possesso o meno dei requisiti necessari per accedere al sostegno economico⁹. La distribuzione stagionalizzata degli ingressi mensili in trattamento NASpl e delle cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro degli ultimi cinque anni (figura 5.10) mette in evidenza quello che è stato ampiamente anticipato Rapporto dello scorso anno (Inapp 2021).

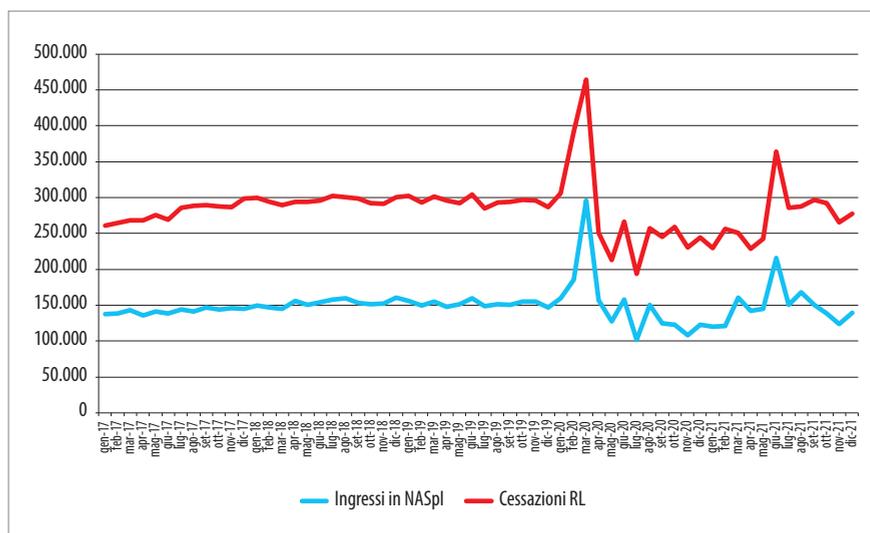
La Nuova
assicurazione
sociale per
l'impiego

⁸ Allineata alla data di cessazione del rapporto di lavoro subordinato presente in ambedue gli archivi.

⁹ Come già illustrato, l'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 14/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 69/2021 (decreto Sostegni), aveva disposto la non applicazione del requisito delle trenta giornate di lavoro effettivo negli ultimi dodici mesi precedenti il periodo di disoccupazione per gli eventi di disoccupazione verificatisi nell'arco temporale 1° gennaio 2021 - 31 dicembre 2021 (cfr. il paragrafo 11 della Circolare Inps n. 65 del 2021). In ragione della disposizione di cui all'articolo 3, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 22/2015 – introdotto dalla lettera b) del comma 221 dell'articolo 1 della legge di Bilancio 2022 – per gli eventi di disoccupazione involontaria intervenuti a fare data dal 1° gennaio 2022 non è più richiesto il c.d. requisito lavorativo delle trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione, con la conseguenza che l'accesso alla prestazione è ammesso in presenza dei soli requisiti dello stato di disoccupazione involontario e delle tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione.



Figura 5.10 Cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro subordinati (comprese scadenza naturale contratti a termine) e ingressi in trattamento NASpl. Distribuzione stagionalizzata gennaio 2017-dicembre 2021*



Nota: * per gli ingressi in trattamento NASpl dato osservato fino a dicembre 2020 e stimato da gennaio a dicembre 2021.

Fonte: elaborazione Inapp su microdati archivio Inps - Prestazioni sostegno al reddito e microdati COB-SISCO Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

NASpl: meno ingressi per meno contratti a termine attivati

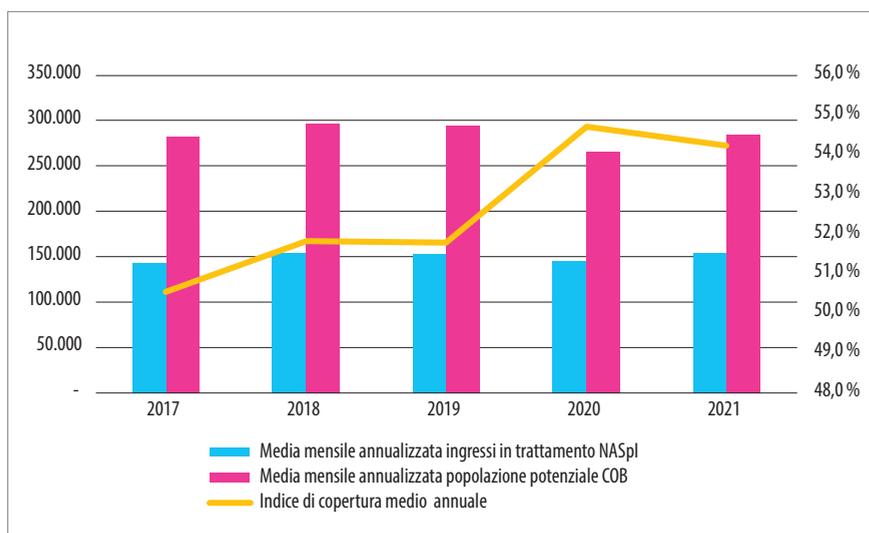
La crisi dell'attività economica connessa alla diffusione dell'epidemia e alle restrizioni e chiusure introdotte prima a livello locale e poi, dal 9 marzo 2020, su tutto il territorio nazionale¹⁰ ha impedito ai datori di lavoro di mantenere o confermare le risorse umane di cui avevano bisogno nella fase precedente. La norma sul divieto di licenziamento, d'altronde, nulla poteva rispetto alla drastica riduzione della domanda di lavoro a termine espressa dalle imprese. Nei mesi successivi al marzo 2020, la variazione tendenziale degli ingressi in trattamento NASpl, calcolata sullo stesso mese dell'anno precedente, cala bruscamente fino a diventare negativa da maggio e dicembre 2020. Questo netto calo dei nuovi ingressi è legato alla diminuzione complessiva del volume dei contratti a termine attivati, specie quelli di breve periodo, con un effetto di contrazione sulla platea potenziale di riferimento della NASpl; nonché alla progressiva ripresa delle attività legate al turismo a partire dal

¹⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2020. Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge n.6/2020 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

periodo estivo del 2020. L'indice di copertura della NASpl, calcolato esclusivamente su dati di fonte amministrativa, è dunque dato dal rapporto tra gli individui entrati mensilmente in trattamento NASpl e gli individui ai quali, sempre su base mensile, è cessato involontariamente un rapporto di lavoro subordinato. In termini di medie mensili annualizzate (figura 5.11), a fronte di un numero di individui che perdono involontariamente un lavoro subordinato (popolazione potenziale NASpl calcolata attraverso le Comunicazioni obbligatorie) di poco inferiore alle 300mila unità medie mensili, gli individui effettivamente coinvolti nella misura di sostegno al reddito dedicata alla disoccupazione involontaria si attestano intorno alle 150mila unità. Ciò significa che l'Indice di copertura della NASpl oscilla ogni anno intorno a un valore di poco superiore al 50%.

Indice di copertura della misura al 50%: 150mila fruitori contro 300mila cessazioni

Figura 5.11 Medie mensili annualizzate delle Cessazioni involontarie dei rapporti di lavoro subordinato (comprese scadenza naturale contratti a termine), degli ingressi in trattamento NASpl* e relativo Indice di copertura (val. %). Distribuzione 2017-2021



Nota: * per gli ingressi in trattamento NASpl dato osservato fino a dicembre 2020 e stimato da gennaio a dicembre 2021.

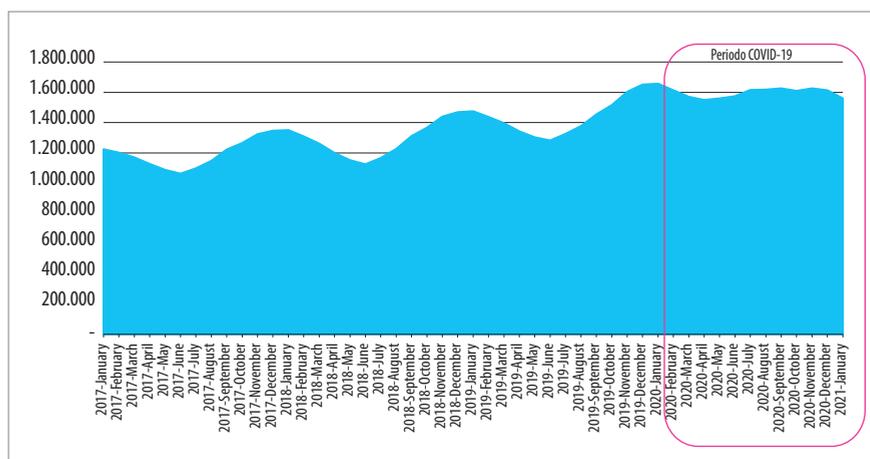
Fonte: elaborazione Inapp su microdati archivio Inps - Prestazioni sostegno al reddito e microdati COB-SISCO Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

Particolarmente interessante, infine, è l'andamento delle medie mobili calcolate sui trattamenti attivi per mese (figura 5.12). Limitando necessariamente l'analisi ai dati effettivamente osservati, la serie storica concernente il periodo compreso tra gennaio 2017 e febbraio 2021, oltre a rendere evidente una



progressiva crescita dei trattamenti attivi per mese (da circa 1,2 milioni di trattamenti attivi nel 2017 si passa a circa 1,6 milioni nel 2020), mostra come, con il protrarsi dell'emergenza da Covid-19, la curva sinusoidale che caratterizza l'intera serie storica tende ad appiattirsi. Ciò significa che il tasso di interruzione dei trattamenti per 'uscita dalla disoccupazione' – diversamente da quanto succedeva nel periodo pre-Covid – è decisamente diminuito.

Figura 5.12 Trattamenti attivi NASpl – Medie mobili su tre mesi. Distribuzione gennaio 2017-febbraio 2021



Fonte: elaborazione Inapp su microdati archivio Inps - Prestazioni sostegno al reddito

La misura
Dis-Coll

Decisamente più marginale la misura denominata Dis-Coll dedicata al sostegno al reddito dei collaboratori coordinati e continuativi, agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio che hanno perso involontariamente l'occupazione e che sono iscritti in via esclusiva alla Gestione separata presso l'Inps. L'unica quantificazione possibile riguarda il numero di trattamenti (20mila) e di beneficiari (19mila) registrati nell'anno 2020. Non risulta invece possibile giungere a una quantificazione della popolazione potenziale perché – a fronte di un ammontare totale di 346mila cessazioni del rapporto di lavoro regolati da questa forma contrattuale nell'anno 2020 (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2021b) – non è disponibile l'informazione che identifica la quota di collaboratori coordinati e continuativi iscritti in via esclusiva alla Gestione separata presso l'Inps, né tanto meno è noto il numero di assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio che maturano il diritto al sussidio.

5.4 Misure di welfare e ‘trappole di genere’

Le misure di welfare e il modello da cui scaturiscono, al pari di ogni politica pubblica, hanno una specificità di genere. Uomini e donne, infatti, non sono un target di beneficiari omogeneo, ma presentano profonde differenze nella partecipazione (e non partecipazione) al mercato del lavoro e alla vita economica e sociale. Differenze influenzate dalla struttura delle opportunità ma anche da alcuni *bias* di genere, che, anche inconsapevolmente, assegnano a uomini e donne ruoli e aspettative sociali specifiche e che si riflettono conseguentemente nella fase di policy design.

Laddove le citate differenze tra uomini e donne giungono a configurare gap tali da impedire un equo accesso alla vita economica e sociale e un benessere condiviso, allora il tema del riequilibrio di genere dei rapporti economici e sociali diventa un imperativo nel solco dell’uguaglianza sostanziale promossa dalla Costituzione e un monito parallelo agli obiettivi specifici delle singole politiche.

Per questo motivo, l’European Institute for Gender Equality (EIGE) raccomanda ai Paesi membri di adottare per ogni politica pubblica il gender assessment – ossia la valutazione dell’impatto di genere – definita come “un’analisi ex ante di una legge, di una politica o di un programma che consente di identificare, in modo preventivo, la probabilità che una determinata decisione abbia conseguenze negative per lo stato di uguaglianza tra donne e uomini”¹¹. Applicando questo metodo alle fasi di policy making (disegno, implementazione, monitoraggio e valutazione) si può valutare se la misura così configurata possa o meno presentare prevedibilmente effetti divergenti sui destinatari e, in caso affermativo, se tali effetti siano desiderabili o evitabili e quindi correggibili nella fase di implementazione e ridisegno della politica. Per effettuare tale operazione, tuttavia, è necessario un requisito che non è presente in chiave strutturale nei sistemi di rilevazione e monitoraggio delle politiche pubbliche, ossia la fornitura di dati e informazioni disaggregate per genere.

Il punto di partenza è quindi chiedersi se il problema a cui la misura di welfare intende rispondere presenta al suo interno caratteristiche tali da richiedere specificità per uomini e donne. In seconda battuta, dobbiamo domandarci se la misura che si sta introducendo per risolvere il problema individuato, nella sua applicazione può rischiare di determinare effetti divergenti su uomini e donne.

La valutazione dell’impatto di genere per prevenire effetti contraddittori di politiche e programmi

¹¹ Per il Gender impact assessment cfr. <https://bit.ly/3BTwyni>.



Questi due interrogativi hanno alla base un assunto fondamentale: non esistono misure neutre rispetto al genere. Laddove il genere non viene preso in considerazione sin dalla fase di policy design, l'UE adotta il termine *gender blind* per indicare un atteggiamento che volutamente sceglie di non considerare il genere. Per promuovere misure 'sensibili al genere' non è necessario adottare misure formalmente rivolte alle donne o agli uomini, ma è sufficiente applicare il *gender assessment* al complesso delle politiche. L'universalità non è sinonimo di neutralità. Ne consegue che non possono esistere né misure, né riforme 'one sized' ovvero indifferenti nella loro applicazione per le diverse tipologie di destinatari – che sono uomini e donne.

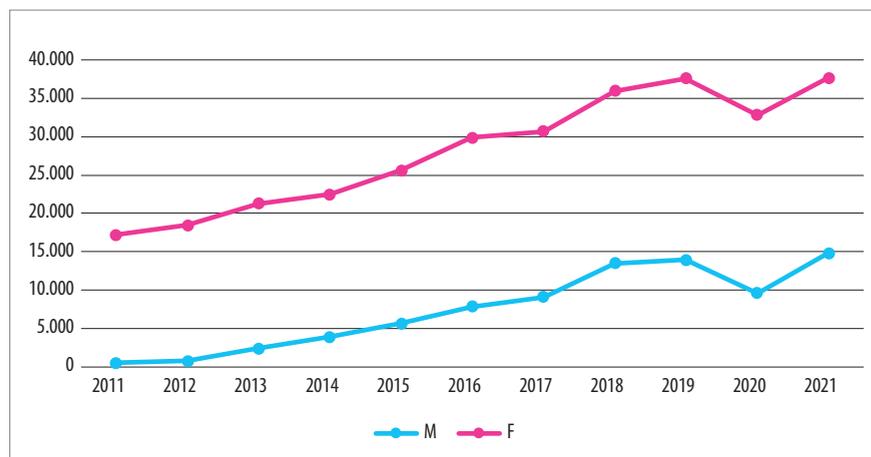
Stante questa premessa, si evidenziano di seguito le conseguenze non previste di due 'mancate' applicazioni del metodo di *gender assessment* a misure di welfare, che, sorte con l'obiettivo di fornire un sostegno a problematiche proprie di uomini e donne, attivano invece proprio il rischio di rafforzamento di alcune criticità di genere e, nello specifico: a) il rafforzamento dell'inattività femminile conseguente all'estensione della NASpl a genitori con figli da 0 a 3 anni che presentano dimissioni volontarie ai sensi dell'art 55 del TU n. 151/2000; b) il rafforzamento del differenziale retributivo di genere conseguente alla conversione del premio di produttività in quota welfare aziendale. L'articolo 55, comma 4, del decreto legislativo n. 151/2001, stabilisce che le dimissioni presentate da coloro che sono genitori, durante i primi tre anni di vita del figlio, vadano 'convalidate' dall'Ispettorato territoriale del lavoro competente, ove accanto ai dati anagrafici e lavorativi forniscano anche informazioni qualitative volte a verificare la libertà di scelta e la legittimità delle motivazioni delle dimissioni. Questa procedura rafforzata si giustifica nel fatto che i genitori vivono o in un periodo coperto dal divieto di licenziamento (primo anno di vita del figlio) o nei due anni successivi, in cui restano le problematiche di cura e gestione della prole e conseguentemente i rischi di discriminazione sul lavoro. Con il decreto legislativo n. 22/2015 si è sancita l'estensione della principale prestazione a sostegno del reddito (NASpl) al lavoratore o alla lavoratrice in possesso di specifici requisiti¹² che si dimette entro il primo anno di età del figlio, configurando l'unico caso in cui la disoccupazione volontaria rende possibile l'accesso a una forma di integrazione al reddito (requisito generale per percepire la NASpl è infatti che la cessazione del lavoro intervenga per cause non imputabili al lavoratore o alla lavoratrice).

Dimissioni con
figli sino ai 3 anni
ed accesso
alla Naspi

¹² Le dimissioni della madre o del padre devono essere date nel periodo che va dai 300 giorni prima della data presunta del parto fino al compimento del primo anno di vita del figlio (circolare Inps n. 94/2015). L'efficacia delle dimissioni dipende, comunque, dalla convalida e solo dopo il provvedimento di convalida sarà possibile effettuare richiesta di accesso alla NASpl.

C'è un effetto osservabile dell'attivazione di questa opzione sulla dinamica delle richieste di convalida. Osservando l'andamento delle convalide dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) dal 2011 al 2021, in un contesto italiano, comunque, di natalità decrescente (figura 5.13) si osserva che: i recessi convalidati sono un fenomeno in progressivo aumento sia per madri che per padri. Passiamo dalle 17.175 dimissioni di madri e 506 di padri nel 2011 alle 21.282 di madri e 2.384 di padri nel 2013. Successivamente, alle 25.620 dimissioni di madri e 5.629 di padri nel 2015, fino alle 37.662 di madri e 14.774 di padri nel 2021 – considerando a parte il calo nell'anno 2020 per gli effetti di policy rivolti esplicitamente al mantenimento dei posti di lavoro.

Figura 5.13 Numero recessi convalidati a genitori con figli 0-3 anni, per genere (2011-2021)



Fonte: elaborazione Inapp su dati INL

Pur restando ampio il divario tra uomini e donne nelle scelte di recesso dal lavoro (le motivazioni prevalenti sono di 'difficoltà di conciliazione' per le donne e di 'passaggio ad altro lavoro/azienda' per gli uomini), per entrambe le tendenze due date appaiono rilevanti: il 2013 e il 2015. Nel primo caso, l'incremento può essere in parte riferibile all'aumento della platea di beneficiari/sancito dalla legge Fornero (legge n. 92/2012) che ha esteso la tutela di madri e padri oltre il limite del divieto di licenziamento (che è entro l'anno di vita del figlio) sino ai 3 anni di età del figlio. Ma l'incremento dettato dal 2015 in poi, a platea invariata, risente evidentemente dell'influsso dell'opzione di accesso alla NASpl. La convalida di dimissioni volontarie che presenta come



contropartita la fruizione di uno strumento di sostegno al reddito può apparire particolarmente allettante laddove le difficoltà di conciliazione si associno anche alla non accessibilità economica di servizi di cura sostitutivi del genitore che lavora. Accanto all'aspetto positivo di sostegno economico fornito da questa soluzione, pertanto, una valutazione in ottica di *gender assessment* induce a valutare alcune controindicazioni.

L'accesso alla NASpl, vincolata alla rinuncia al lavoro da parte delle donne, può rischiare di alimentare il fenomeno tipicamente femminile di abbandono del lavoro a seguito di maternità o per carichi di cura, costituendone un incentivo indiretto. E conseguentemente rafforzare il tasso di inattività femminile, ampiamente superiore a quello maschile e superiore alla media europea proprio in presenza di carichi familiari. Ricordiamo infatti che, a seguito della maternità, in Italia una donna su sei lascia il mercato del lavoro¹³ e che la percentuale di donne, con almeno un figlio, che non ha mai lavorato per prendersene cura è pari all'11,1%, rispetto a una media europea del 3,7%¹⁴. La scelta di abbandonare il lavoro da parte delle donne (lavoro che è insieme di competenze, relazioni e prospettive, oltreché fonte di autonomia economica) con la contropartita di una integrazione del salario, sicuramente utile al bilancio familiare, presenta quindi conseguenze pagate col sacrificio prevalente della donna, difficilmente recuperabili con un rientro posticipato nel mercato del lavoro, sempre più complesso per le over 40. A testimoniare la valenza di *pushing factor* dell'opzione NASpl, va rilevato anche che le richieste di recessi convalidate agli uomini sono in progressivo aumento dal 2015, nonostante le motivazioni prevalenti, pur in presenza di figli da 0 a 3 anni, non siano di risposta a esigenze di cura familiare.

Conversione
premio
produttività
monetario
in welfare
aziendale

Il premio di produttività rappresenta la quota aggiuntiva alla retribuzione che viene riconosciuta ai/alle dipendenti al raggiungimento di incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione. Nell'ambito della struttura della retribuzione esso appartiene alla parte variabile del salario, solitamente oggetto di contrattazione di secondo livello. Le leggi di Stabilità del 2016, 2017 e 2018, confermate da quella del 2022¹⁵ hanno previsto, nell'ambito del welfare contrattato, due modalità di erogazione del premio di risultato: la possibilità di riceverlo in busta paga, tassato al 10%, oppure la possibilità di convertire tale premio in beni e servizi di welfare, in regime di detassazione totale per il lavoratore e la lavoratrice e l'esonero contributivo totale per l'azienda.

¹³ Inapp-PLUS, 2021.

¹⁴ Istat (2021), cfr. in particolare cap. 3, *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*.

¹⁵ Per gli aspetti operativi cfr. Circolari 28/E/2016 e 5/E/2018 dell'Agenzia delle Entrate.

Il rapporto Endered sul welfare aziendale in Italia del 2022 (Endered 2022) evidenzia come la conversione del premio di produttività monetario in misure di welfare aziendale interessi attualmente circa due beneficiari ogni dieci, in costante crescita dal 14% del 2019, e il suo ammontare complessivo sia pari a circa il 21% delle quote a disposizione nel 2021. Tale rapporto non fornisce dati disaggregati uomo/donna, ma, in ottica di *gender assessment*, è possibile comunque evidenziare come la conversione in welfare del premio di risultato monetario abbia una profonda implicazione di genere, pur in presenza di una misura concepita come 'universale'. Gli effetti di tale pratica vanno a rafforzare due fenomeni a forte connotazione di genere: la specializzazione femminile nella funzione di cura e il *gender pay gap*.

Nell'ambito dei servizi di welfare oggetto di 'scambio', ampio spazio è occupato dai servizi di cura, assistenza e sostegno familiare, bonus e facilitazioni alla gestione della casa e degli acquisti. Tutte componenti che attengono all'esercizio di funzioni svolte ordinariamente in prevalenza dalle donne.

In un contesto di progressivo invecchiamento della popolazione italiana e di ampliamento della c.d. 'generazione sandwich' ossia la generazione tra giovani e anziani (e grandi anziani), la responsabilità di cura è in capo a 12 milioni e 746mila persone tra i 18 e i 64 anni, ovvero il 34,6% della popolazione¹⁶, in prevalenza donne. Tale funzione, tuttavia, non è esercitata in un contesto di condivisione con l'uomo: secondo ILO (2018), in Italia, le donne svolgono 5 ore e 5 minuti di lavoro non retribuito di assistenza e cura al giorno, mentre gli uomini un'ora e 48 minuti. Le donne quindi si fanno carico del 74% del totale delle ore di lavoro non retribuito di assistenza e cura – dato che pone l'Italia al quinto posto nel continente europeo (dopo Albania, Armenia, Portogallo e Turchia). Il differenziale retributivo di genere si attesta in Italia nel 2021 al 43%¹⁷. Considerando le diverse caratteristiche della partecipazione maschile e femminile al mercato del lavoro e il principio di parità salariale, ossia di eguale retribuzione per eguale mansione, la componente del salario che determina le maggiori differenziazioni di genere è proprio la parte variabile, sede di determinazione del premio di produttività.

Stante quindi la specializzazione femminile nella funzione di cura e il *gender pay gap*, la conversione del premio di produttività da monetario a servizio di welfare, in prevalenza nel settore della cura, per le donne rischia di rappresentare un rafforzamento delle citate criticità. Questo rischio diventa ancora

¹⁶ In particolare (Istat 2019) 2 milioni e 827mila persone si occupano di familiari malati, disabili o anziani; 646mila persone curano contemporaneamente figli con meno di 15 anni e altri familiari di 15 anni e più non autosufficienti; 10 milioni e 564mila persone curano figli minori di 15 anni; 353mila persone curano figli minori di 15 anni non coabitanti.

¹⁷ Secondo la metodologia di calcolo del *gender overall earning gap*, Eurostat.



più rilevante nel momento in cui il welfare aziendale rappresenta l'unica opzione di accesso a servizi di cura in un contesto economico e sociale in cui l'offerta pubblica non è presente, adeguata o agevolata economicamente. E quindi il contesto aziendale e il rapporto di lavoro si trovano a fornire risposte individuali a esigenze di rilevanza sociale che dovrebbero essere sostenute per via collettiva.

In sintesi, nell'ipotesi di conversione di una parte della retribuzione in welfare aziendale, si fornisce alle donne uno strumento per continuare a farsi carico unilateralmente di soluzioni di welfare sostitutive di una funzione di cura che il sistema sociale attribuisce loro come 'propria', con l'effetto ulteriore di riduzione della propria retribuzione, già mediamente più bassa di quella maschile, contribuendo ad ampliare il già ampio *gender pay gap*.

Conclusioni e prospettive

Le evidenze trattate in questo capitolo mettono in luce la necessità di introdurre o di rimodulare le misure previste dal sistema di protezione sociale del nostro Paese, come già era stato fatto a seguito della pandemia da Covid-19. Nonostante i tentativi di riforma di alcuni istituti degli ammortizzatori sociali, l'aumento dell'occupazione atipica e del lavoro povero richiede una risposta pronta e repentina da parte del policy maker affinché si riduca per le fasce più deboli e meno tutelate della popolazione il rischio di esclusione sociale.

La regolamentazione del mercato del lavoro e il *welfare state* italiano sono stati infatti pensati e strutturati a partire dal concetto di lavoratore con contratto a tempo indeterminato e full-time. Tale tipologia di contratto, definita standard, garantisce maggiore stabilità e sicurezza sul lavoro e riduce il rischio di finire in condizioni di povertà. Il *welfare state* italiano può, inoltre, essere definito come un sistema particolaristico, ovvero modellato sulla base di interessi specifici e non in chiave strettamente universale.

Negli ultimi anni tale sistema ha subito forti stress dovuti alle grandi trasformazioni operanti nel mercato del lavoro, alla globalizzazione dell'economia e dei mercati finanziari e alla mutata struttura della popolazione. Questo nuovo contesto porta non solo a nuovi rischi sociali, ma incide sulle condizioni familiari e lavorative che si modificano sempre più rapidamente. L'Italia si trova così a dover affrontare nuovi rischi sociali e bisogni che necessitano un riconoscimento nel sistema di protezione sociale. L'impostazione generale del nostro sistema di welfare è più rivolta a chi è già nel mondo del lavoro (i cosiddetti *insiders* al sistema), mentre lascia poco spazio a chi ancora deve intraprendere il suo percorso lavorativo. Un sistema di welfare molto orientato

ai problemi dell'invecchiamento e troppo poco a temi quali il cambiamento del nucleo familiare o l'inclusione sociale.

Tutto questo evidenzia la necessità di riformare il welfare italiano per andare verso un modello pubblico universale che si muova a seconda del bisogno e non della categoria cui il lavoratore appartiene. Un sistema, quindi, che sia in grado di adattarsi rispetto a ciò di cui la società necessita e di rispondere alle nuove sfide del mercato del lavoro, sfide che richiedono soluzioni efficaci ma anche innovative. Del resto, è lo stesso Consiglio europeo che nel 2018¹⁸ sottolineava l'importanza che ciascuno Stato membro modernizzasse il proprio sistema di welfare al fine di ottenere una maggior equità e una minore divisione e segmentazione tra le varie forme di occupazione. L'aumento delle disuguaglianze può rendere inadeguati i regimi contributivi e può quindi richiedere misure maggiormente redistributive che assicurino sia l'efficacia che l'equità, finanziate mediante la fiscalità generale. Il welfare dovrebbe infine garantire un effettivo pluralismo di offerta in cui, accanto allo Stato e al privato, agiscano anche famiglie e organizzazioni non profit, che non devono essere utilizzate come *sostitutive* laddove il pubblico non arriva, ma come *alternative* per il cittadino.

Come illustrato nelle pagine di questo capitolo, qualcosa si sta iniziando a fare per apportare delle modifiche al sistema di protezione sociale, si veda ad esempio la riforma degli ammortizzatori sociali, ma, data la crescente disuguaglianza e povertà, tali interventi risultano ancora insufficienti ai fini della salvaguardia della condizione di molti lavoratori.

Bibliografia

- Baldini M., Pacifico D. (2021), Per i lavoratori poveri va ripensato tutto il sistema di sostegno, *Lavoce.info*, 26 ottobre <<https://bit.ly/3yywyZd>>
- Barbieri G., Scherer S. (2009), Labor market flexibilisation and its consequences in Italy, *European Sociological Review*, 25, n.6, pp.677-692
- Berton F., Devicienti F., Pacelli L. (2011), Are temporary jobs a port of entry into permanent employment? Evidence from matched employer-employee data, *International Journal of Manpower*, 32, n.8, pp.879-899
- De Minicis M. (2021), Shelter from the storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila, *Sinapsi*, XI, n.1, pp.84-99
- Edenred (2022), *Osservatorio Welfare. Il rapporto sul welfare aziendale in Italia*, Milano, Edenred <<https://bit.ly/3LR97zu>>

¹⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Decisione (UE) 2018/1215 del Consiglio del 16 luglio 2018 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.*



- Giubboni S. (2013), Il lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n.4, pp.693-710
- ILO (2018), *Care work and care jobs for the future of decent work*, Geneva, ILO <<https://bit.ly/2wHcTq7>>
- ILO (2017), *World Employment and Social Outlook. Trends 2017*, Geneva, International Labour Office <<https://bit.ly/3s88Grw>>
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3LMIKed>>
- INL - Ispettorato nazionale del lavoro (2000), *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151. Anno 2020*, Roma, INL <<https://bit.ly/3DZu1e0>>
- Inps (2021), *L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese. XX rapporto annuale*, Roma, Inps <<https://bit.ly/3fZINr8>>
- Istat (2021), *BES 2021. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3CQv7YB>>
- Istat (2020), *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Istat (2019), *Conciliazione tra lavoro e famiglia. Anno 2018, Statistiche Report*, 18 novembre <<https://bit.ly/3yBj5Qd>>
- Lo Bello S. (2021), *La CIG: evoluzione storica, caratteristiche e limiti (CIG: Historical Evolution, Features and Limitations)*, Occasional Paper n.602, Roma, Banca d'Italia
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2021a), *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3tZrZVi>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2021b), *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie 2021*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3RHS2cx>>
- Peña-Casas R., Ghailani D., Spasova S., Vanhercke B. (2019), *In-work poverty in Europe. A study of the national policies*, Brussels, European Commission <<https://bit.ly/3SKaWkc>>
- Raitano M. (2021), How to better monitor in-work poverty, in European Commission (2021), *In-work poverty in Europe: is the EU indicator still fit for purpose?* Conference proceedings, training and workshops, 23 novembre <<https://bit.ly/3BRf76R>>

Focus - Reddito di cittadinanza: condizionalità e beneficiari



La principale politica nazionale di contrasto alla povertà è attualmente codificata nel Reddito di cittadinanza (RdC)¹ che, raccogliendo l'eredità del Reddito di inclusione (Rel)², rappresenta l'ultima forma dello schema nazionale di reddito minimo in Italia. Sebbene di breve durata (da gennaio 2018 a marzo 2019) la precedente misura – il Rel – ha avuto alcuni effetti nel ridurre la povertà assoluta in Italia, come dimostrano le statistiche relative al 2019 (Istat 2020). Nonostante l'iniziale basso livello di take-up rispetto alla platea di potenziali beneficiari (Gallo e Sacchi 2019), il Rel ha rappresentato un cambio di paradigma rispetto alle prime sperimentazioni applicate a livello locale, cristallizzando canali stabili di finanziamento per i trasferimenti e i servizi sociali³. L'offerta integrata dei servizi erogati e la presa in carico, nonché le modalità di co-

stituzione degli Ambiti territoriali sociali (ATS)⁴, da garantire in egual misura su tutto il territorio nazionale, sono diventati Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e tali previsioni hanno mantenuto la loro importanza giuridica come nelle parti non modificate dal nuovo RdC (D'Emilione *et al.* 2021; Giuliano e Menegatti 2019).

Da marzo 2019 è entrato in vigore il RdC che, con l'incremento di risorse previsto dalla legge di Bilancio 2020⁵, ha visto un sostanziale aumento della platea di beneficiari e un innalzamento del valore del beneficio economico da circa 300 a circa 550 euro, come mostra la figura che segue, e dunque ha avuto un effetto positivo rispetto all'obiettivo del policy maker di ridurre la povertà in Italia in quanto si è rivolta a una popolazione più ampia con un importo economico del beneficio maggiorato.

¹ Decreto-legge del 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, <https://bit.ly/2HvJWUR>.

² Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, <https://bit.ly/3g8Ms5S>.

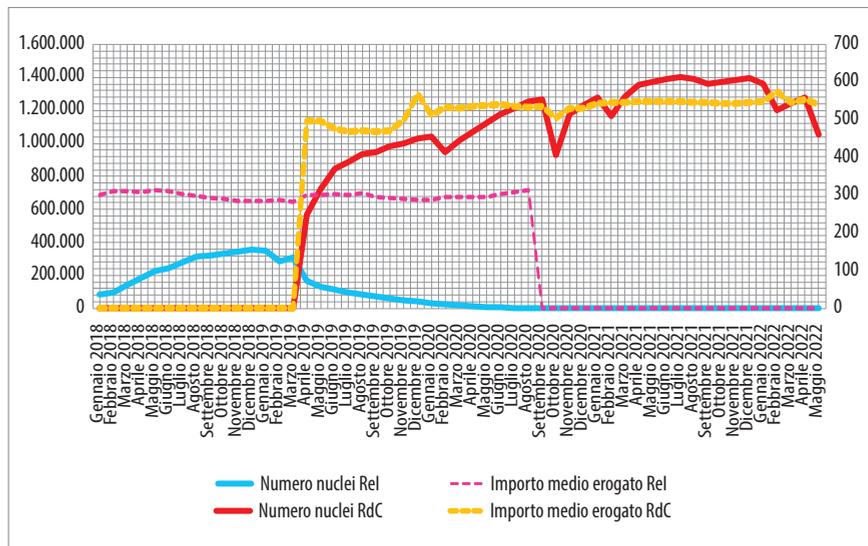
³ Fondo Povertà poi confluito nel Fondo per il Reddito di cittadinanza.

⁴ L'Ambito territoriale rappresenta la sede principale della programmazione locale, concertazione e coordinamento degli interventi dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale. L'Ambito è individuato dalle Regioni, ai sensi della L. n. 328/2000, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati.

⁵ Con la legge 30 dicembre 2021, n. 234, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024* (<https://bit.ly/3VniGKV>), sono state incrementate di circa 1.060 milioni l'anno, dal 2022 al 2028 e, a decorrere dal 2029, le risorse destinate alla dotazione per il Reddito di cittadinanza. Risorse che si aggiungono ai circa 5,9 miliardi di euro nel 2019, 7,2 nel 2020, 7,4 nel 2021 e 7,2 nel 2022 già contenuti nella legge istitutiva del fondo per il Reddito di cittadinanza (cfr. Centra *et al.* 2022 per le altre risorse e <https://bit.ly/3TFXtRK>).



Figura 1. Numero percettori di misure di sostegno al reddito (asse sinistro) e importi erogati (asse destro), dati mensili



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps

La nuova misura è strettamente legata ad alcune condizionalità che riguardano l'immediata disponibilità al lavoro, l'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento al lavoro e all'inclusione sociale che può prevedere attività di servizio alla comunità (i PUC – vedi box 1), di riqualificazione professionale o di completamento degli studi. Al rispetto di queste condizioni sono tenuti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, che non siano occupati e che non frequentino un regolare corso di studi. L'orientamento verso una misura *welfare to work* diventa più netto, attraverso la definitiva separazione di nuclei definiti occupabili, convocati dai Centri per l'impiego per siglare il Patto per il lavoro (o in alternativa il Patto per la formazione) e di nuclei familiari non 'occupabili' che vengono invece indirizzati ai Servizi sociali per siglare il Patto per l'inclusione sociale (PaIS), a cui si accede attraverso una valutazione

multidimensionale. Questo doppio canale risulta essere la caratteristica più riconoscibile, e per certi versi più controversa, della nuova misura.

L'esplosione dell'evento pandemico nel 2020 e tutti gli stravolgimenti sociali, nonché economici, che ne sono seguiti forniscono una seconda caratterizzazione che ha influito lungamente sulla diffusione degli effetti e sulla capacità di valutazione d'impatto del RdC. Valutazioni e analisi che comunque non sono mancate, come quella presentata dall'apposito Comitato di valutazione del RdC alla quale ha partecipato attivamente anche l'Inapp – la c.d. Commissione Saraceno – che a novembre 2021 ha presentato la sua Relazione finale (MLPS 2021b) e le dieci proposte per il miglioramento della misura (MLPS 2021a). Tali osservazioni e suggerimenti di miglioramento erano anche stati, almeno in parte, anticipati dagli studi dell'Inapp le cui rile-

vazioni hanno coinvolto beneficiari della misura, Servizi sociali, Ambiti territoriali e Centri per l'impiego (Inapp *et al.* 2022; De Angelis *et al.* 2021).

Altre evidenze empiriche provengono dalle analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia (2021), oltre che dai recenti risultati dell'indagine Inapp-PLUS (Inapp 2022), e sembrano andare nella stessa direzione: potenziare lo strumento e renderlo adattabile ai bisogni sociali individuali, eliminando strozzature in entrata che ostacolano il take-up delle famiglie bisognose e non gravare la valutazione della misura di altre dinamiche insite nella struttura occupazionale italiana (lavoro povero, sommerso, divari territoriali, ristagno economico, povertà educativa) che invece andrebbero affrontate con strumenti completamente diversi (Baldini e Gallo 2020).

Una quota rilevante di beneficiari, quasi il 38%, aveva avuto un contratto alle dipendenze o parasubordinato negli ultimi 24 mesi. Dunque, chi percepisce il RdC non è fuori dal mercato del lavoro, ma nel mercato del lavoro non trova le condizioni per emergere dalla povertà (Centra *et al.* 2022). È inoltre emerso come la mancanza di un adeguato ammortizzatore sociale pensato per i lavoratori poveri contribuisca a ingrossare le fila del Reddito di cittadinanza (De Minicis e Marucci 2021). Sarebbe dunque lo stesso mercato del lavoro a creare la povertà, e lavorare sulle sue distorsioni è fondamentale sia per contenere la platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza che per un loro adeguato reinserimento. Il tema delle misure di sostegno al reddito, e in particolare del RdC, ha avuto una tale risonanza nel più recente dibattito pubblico da rendere rilevante osservare le considerazioni e le percezioni espresse dalla cittadinanza. L'indagine Inapp-PLUS, nelle wave 2018 e 2021, prevedeva una ricca sezione proprio rispetto allo stato d'animo popolare in merito al Reddito di cittadinanza (Inapp 2022). Un primo sguardo a distanza di tre anni, con una pandemia intervenuta nel frattempo, sui dati dell'indagine prima citata,

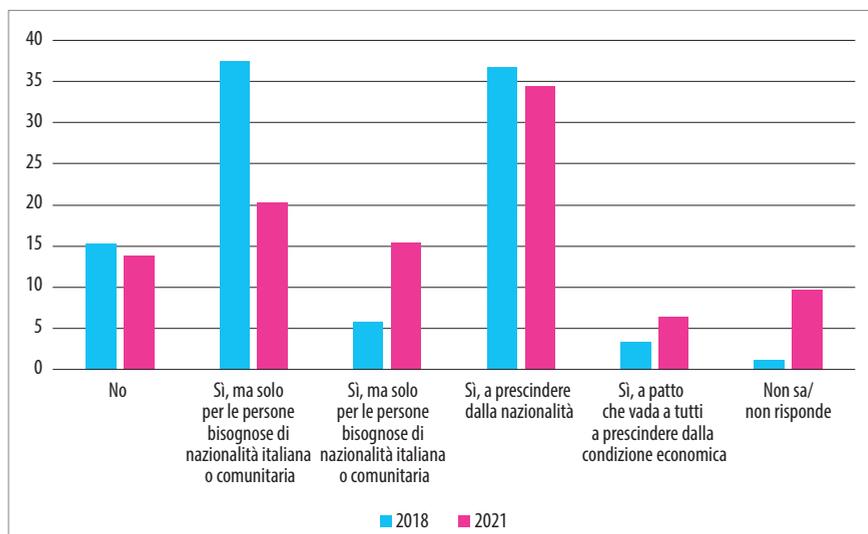
evidenza nell'opinione pubblica un clima più propenso alla redistribuzione. Nel 2018, alla domanda sulla volontà di una misura di sostegno al reddito nell'ordinamento italiano, il 15,3% dei rispondenti dichiarava di non volere una misura di sostegno al reddito; nel 2021 questo dato scende al 13,8%. Se questo indica un leggero cambio di tendenza rispetto alla quota di chi era sostanzialmente contrario alla policy, sicuramente influenzato dalla crisi causata dalla pandemia, quello che invece cambia sostanzialmente è la tipologia di misura che i rispondenti hanno in mente. Come mostrato nella figura 2 sono nettamente diminuiti (17 punti percentuali) i sostenitori di una politica di sostegno al reddito che vada solo a sostegno degli italiani, lasciando fuori cittadini stranieri comunitari ed extracomunitari. Aumentano invece i sostenitori di una misura di sostegno al reddito rivolta a cittadini italiani e stranieri comunitari (di dieci punti percentuali). Allo stesso tempo, diminuisce leggermente la quota di chi crede che sia necessaria per tutti a prescindere dalla nazionalità (2 punti percentuali), mentre aumenta la quota di chi crede che dovrebbe essere rivolta a tutti, a prescindere dalla situazione economica (3 punti percentuali).

Una maggior apertura alla redistribuzione, a prescindere dalla nazionalità, si riscontra tra le donne e i rispondenti con alto livello di istruzione. Nel 2018 il 38,3% delle donne, contro il 35,1% degli uomini, dichiara di essere favorevole a una misura di sostegno al reddito a prescindere dalla nazionalità, e nel 2021 la forbice si restringe, ma comunque è favorevole il 35% delle donne contro il 33,8% degli uomini.

Considerando il livello di istruzione, il 47,3% dei rispondenti con almeno una laurea è favorevole a una misura di sostegno al reddito a prescindere dalla nazionalità, contro il 33,1% di quelli con livello d'istruzione fino alla scuola media inferiore. Nel 2021 sono il 42,9% dei laureati e il 31,2% con titolo fino alla scuola media inferiore a dichiararlo.



Figura 2. Sarebbe favorevole, in termini generali, a una misura nazionale di sostegno al reddito?



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2018 e 2021

Il tema delle misure di sostegno al reddito è, inoltre, centrale nel PNRR. La cui Missione 5 è volta, infatti, “a evitare che dalla crisi in corso emergano nuove diseguaglianze e ad affrontare i profondi divari già in essere prima della pandemia, per proteggere il tessuto sociale del Paese e mantenerlo coeso”. Nel Piano, in realtà, si fa riferimento a diverse forme di povertà: educativa, energetica, abitativa, minorile, non si prende esplicitamente in esame una misura contro la povertà assoluta, ma si fa riferimento a più approcci: ambiente, casa, educazione e ambito socio-educativo, sanità. Sarà quindi fondamentale che tali approcci siano sistemici e connessi tra loro. La sfida in realtà sarà proprio la creazione di una forte infrastruttura di welfare locale, capace di sostenere i cambiamenti in atto per accompagnare le persone verso una maggiore inclusione sociale.

In questa direzione vanno anche i risultati emersi dall’indagine Inapp-PLUS che evidenziano la scarsa capacità dei servizi di riuscire a gestire la presa in carico dei beneficiari, che è quella che può maggiormente incidere sull’uscita dalla trappola della povertà. A questo riguardo, molto va ancora fatto e non andrebbero sprecati gli sforzi che gli enti locali hanno introdotto già per l’implementazione del Reddito di inclusione. Da questo punto di vista, una lettura congiunta del lavoro fatto a livello d’implementazione, sia dal lato Ambiti territoriali sociali che Centri per l’impiego⁶, sulle misure di sostegno al reddito, suggerisce proprio che un approccio di integrazione sistemica nella gestione dei servizi rappresenta un punto di forza anche rispetto al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni (D’Emilione et al. 2022).

⁶ Si veda <https://bit.ly/3CDKEcT>.

Spostando lo sguardo su altre valutazioni, che hanno riguardato comparazioni con altri Paesi europei (Raitano *et al.* 2021), il dibattito viene riportato sul cuore del problema: sconfiggere l'alto rischio di esclusione sociale che si sta propagando orizzontalmente e verticalmente. L'impressione è che il dibattito spesso si concentri su un misunderstanding ontologico, che confonde l'obiettivo (la fuoriuscita, per quanto lenta e difficile, da una condizione di povertà) con i mezzi (i trasferimenti monetari): i correttivi andrebbero allora indirizzati più al rafforzamento dei servizi sociali e a ridurre le strozzature tipiche del mercato del lavoro italiano piuttosto

che a incidere sull'entità dei trasferimenti e sulle condizionalità. Riportare l'obiettivo al centro è quello che anche le analisi Inapp cercano di fare producendo policy advice su basi empiriche.

Oggi purtroppo altre minacce a seguito dell'escalation di violenza sui confini ucraini rischiano di trasferire i costi sociali di un'inflazione incontrollata sulle classi sociali più vulnerabili. È quindi con maggior interesse che occorre fare tesoro di questi risultati e, rimandando per approfondimenti alla nostra copiosa produzione scientifica, interpretare le analisi alla luce di questa breve disamina.

Box 1. PUC (Progetti utili alla collettività)

Sulla scia della misura sperimentale #diamociunamano del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle attività previste per la realizzazione della parte attiva del RdC, e al fine di adempiere agli impegni per il compimento del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale, il legislatore ha introdotto i Progetti utili alla collettività (PUC).

I PUC sono "progetti a titolarità dei Comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, cui il beneficiario del RdC è tenuto a offrire la propria disponibilità ai sensi dell'art. 4, comma 15, del decreto-legge n. 4 del 2019" (art. 1, comma 1, lett. b), D.M. 22 ottobre 2019, *Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC)* del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali).

L'obiettivo dei PUC è caratterizzato dallo scambio e dal 'corrispettivo sociale' (Fondazione Zancan 2015). I Comuni – in qualità di titolari dei PUC – "possono prevedere" il coinvolgimento di altri enti territoriali e, con procedura pubblica, degli enti del Terzo settore, ma senza l'ausilio 'partecipativo' degli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione (art. 55, D.Lgs. 3 luglio 2017, n.117, *Codice del Terzo settore*, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, e s.m.i.). Il coinvolgimento del Terzo settore nei PUC avviene fuori da un processo sistemico, reciproco, dialogico di sussidiarietà circolare e di resa operativa di meccanismi e dispositivi di governo delle pratiche collaborative.

I PUC potrebbero rappresentare per i territori uno strumento di esercizio di esperienze positive di amministrazione condivisa e, quindi, di collaborazione circolare, anche nella prospettiva di una *renovatio giuridica* dello strumento.

Il Comitato scientifico per la valutazione del RdC (MLPS 2021a), sottolinea che per rendere concretamente operativi i PUC è necessario:

- rafforzare/formare adeguatamente l'organico dei servizi sociali comunali;
- definire in maniera più chiara la governance, che coinvolge realtà pubbliche, terzo settore, privati;



- valutare se utilizzare criteri di priorità generali e rigidi per coinvolgere i beneficiari nei PUC;
- individuare modalità adeguate a far funzionare i progetti e a rafforzare le capacità delle persone/beneficiari.

Anche nelle risultanze e nelle conseguenti osservazioni/proposte nel monitoraggio RdC della Caritas italiana (2021) si riversa quanto sopra rappresentato dal Comitato scientifico, a cui si aggiunge la necessità di:

- una maggiore fluidità funzionale della piattaforma GePI e al contempo un dialogo più strutturato con la piattaforma MyAnpal;
- strumenti di monitoraggio e supervisione sia dei beneficiari che dell'avanzamento del progetto;
- rendere la procedura amministrativa di attivazione/realizzazione meno burocratica per i Comuni (ciò rappresenta un ostacolo alla diffusione dei PUC);
- superare la dicotomia tra lavoro e sociale;
- prevedere per i beneficiari la certificazione delle competenze acquisite al termine del progetto.

La legge di Bilancio 2022 ha introdotto alcune modifiche al RdC e per quanto riguarda i PUC: "i Comuni saranno tenuti a impiegare almeno un terzo dei percettori di RdC residenti, che svolgeranno l'attività a titolo gratuito senza l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato o di pubblico impiego".

Dalla nostra consultazione (19/04/2022) dei progetti resi pubblici dai Comuni nella piattaforma esterna GePI, ne risultano presenti 17.273. Scendendo nel dettaglio 6.663 risultano terminati tra il 2020 e il 2021, 6.823 sono 'PUC attivi', i restanti 3.787 sono 'Disponibili per associazione beneficiari' da parte del Comune o del Centro per l'impiego. Il numero complessivo dei beneficiari richiesti è pari a 18.823, di cui 6.810 nei richiamati 'PUC attivi' e 3.767 'Disponibile per associazione beneficiari'. La regione con il maggior numero di PUC proposti da parte dei Comuni è la Lombardia (2.624), seguono Puglia (2.184), Campania (1.690), Lazio (1.659), Sicilia (1.418), Calabria (1.189), Sardegna (1.139), Piemonte (994), Abruzzo (976), Emilia-Romagna (767), Toscana (506), Marche (426), Basilicata (413), Veneto (394), Liguria (365), Molise (297), Friuli-Venezia Giulia (128), Umbria (101), Valle D'Aosta (3). Le Province autonome di Trento e Bolzano sono a quota 0. L'ambito principale delle attività di interesse dei PUC (offerta) riguarda il sociale (6.128), seguono ambiente (4.642), tutela dei beni comuni (3.266), cultura (2.453), formazione (626), ambito artistico (138).

Nella piattaforma non sono visibili/presenti informazioni sugli enti del Terzo settore coinvolti/attivati nei PUC.

Bibliografia

- Allianza contro la povertà in Italia (2021), *Primi risultati della ricerca sull'evoluzione della povertà in Italia a seguito della pandemia di Covid-19 e le conseguenti proposte di policy*, 6 luglio <<https://bit.ly/3EEBX11>>
- Baldini M., Gallo G. (2020), Per il reddito di cittadinanza è tempo di bilanci, *Lavoce.info*, 6 novembre <<https://bit.ly/3MtUL8E>>
- Caritas italiana (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi
- Centra M., De Angelis M., Deidda M., Filippi M., Luppi M., Menegatti V. (2022), *Lavoro a termine: l'impatto sulla composizione dell'occupazione e sui percettori di sostegno al reddito*, Inapp Working paper n.87, Roma, Inapp
- D'Emilione M., De Angelis M., Giuliano G., Luppi M. (2022), I livelli essenziali alla prova dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, *Sinapsi*, XII, n.1, pp.62-79 <<https://bit.ly/3TlJyOA>>
- D'Emilione M., De Angelis M., Giuliano G., Natoli G., Ranieri C. (2021), *Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica*, Inapp Working Paper n.72, Roma, Inapp
- De Angelis M., Giuliano G., Ranieri C. (2021), La sfida dei territori dal Rel al RdC: i risultati dell'indagine Inapp. Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle D'Aosta, Intervento a *La sfida dei territori dal Rel al RdC: i risultati dell'indagine Inapp*, Roma, Inapp, 4 novembre <<https://bit.ly/3SVxwqg>>
- De Minicis M., Marucci M. (2021), Reddito di cittadinanza: il problema è il lavoro povero, *lavoce.info*, 10 ottobre 2021 <<https://bit.ly/3CFQZom>>
- Fondazione Zancan (2015), Welfare generativo e azioni a corrispettivo sociale. Proposta di legge, *Studi Zancan*, n.6, pp.14-18
- Gallo G., Sacchi S. (2019), *Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale*, Inapp Policy Brief n.11, Roma, Inapp
- Giuliano G., Menegatti V. (2019), *Secondo Rapporto sull'Analisi dei processi d'implementazione del Rel*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3VqSLSQ>>
- Inapp (2022), *Reddito di cittadinanza. Evidenze dall'indagine Inapp-PLUS*, Inapp Policy Brief n.27, Roma, Inapp
- Inapp, Ancora A., Giuliano G.A. (2022), *Dal Rel al RdC. Il lavoro del territorio nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà*, Inapp Report n.28, Roma, Inapp
- Istat (2020), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, Statistiche Report, 16 giugno, Roma, Istat <<https://bit.ly/3MBydCX>>
- MLPS (2021a), *Dieci proposte per migliorare il Reddito di cittadinanza. Sintesi della relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3T1LjM7>>
- MLPS (2021b), *Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3etJ05v>>
- Raitano M., Jessoula M., Gallo G., Pagnini C. (2021), *Fighting poverty and social exclusion. Including through minimum income schemes*, Luxembourg, European Union



Focus - Stato dell'arte e traiettorie future in tema di non autosufficienza



La condizione di povertà e di marginalizzazione sociale può essere ulteriormente aggravata da situazioni di non autosufficienza che richiedono uno sforzo specifico che vada nella direzione dell'attuazione di soluzioni mirate a tali situazioni. Le stime più recenti indicano che la platea di anziani in condizioni di non autosufficienza raggiunge la quota di 2,9 milioni. Tale quota è destinata a "raddoppiare fino a quasi 5 milioni entro il 2030".

Il periodo emergenziale da Covid-19, come messo in evidenza nel precedente rapporto Inapp, ha mostrato le diverse criticità legate alle capacità di risposta sociali e sanitarie di un Paese connotato da forti divari territoriali e da una consistente frammentarietà dei modelli di intervento sulle condizioni di fragilità e, in particolar modo, della gestione dei servizi a supporto delle persone anziane, non autosufficienti e con disabilità. In risposta alle nuove sollecitazioni intervenute a seguito della pandemia, il Governo ha adottato una serie di provvedimenti, destinati a incrementare ulteriormente le risorse del Fondo per la non autosufficienza (FNA) e a rafforzare e rendere organici gli interventi sulla materia nel Paese¹. Nella presente fase storica è possibile apprezzare, nell'enunciazione dei principi cardine e nelle strategie delineate, una non scontata convergenza tra i principali dispositivi di programmazione, prevalentemente

orientati a un rafforzamento dei servizi a presidio del territorio, oltre che a favorire solidi processi di integrazione tra i sistemi preposti a soddisfare dimensioni diverse ma complementari di bisogni complessi.

Il punto maggiore di attenzione è fornito dalla legge di Bilancio 2022 (legge del 30 dicembre 2021, n. 234), che individua una serie di interventi (affrontati nei commi 159-71) destinati ad aprire alla realizzazione del processo di riforma, e dalle misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. In particolare, l'art. 1 comma 159 della sopra richiamata legge di Bilancio, caratterizza i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) come interventi, servizi, attività e prestazioni integrate, con un carattere di universalità per il territorio nazionale, al fine di garantire ai cittadini qualità di vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità.

Anche il Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2021-2023² imprime un nuovo slancio alla strutturazione delle funzioni e degli interventi in materia di programmazione dei servizi sociali, individuando quali LEPS alcuni aspetti specifici della organizzazione del servizio e delle professionalità operanti in ambito sociale, nonché iniziando a definire l'offerta di servizi e interventi in ambiti specifici quali la tutela

¹ "Il Fondo per le non autosufficienze è integrato per un ammontare pari a euro 100 milioni per l'anno 2022 (per un ammontare complessivo di 822 milioni di euro, ndr), a euro 200 milioni per l'anno 2023, a euro 250 milioni per l'anno 2024 e a euro 300 milioni a decorrere dall'anno 2025" (art. 1, comma 168, legge 30 dicembre 2021, n. 234).

² Adottato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali con decreto 30 dicembre 2021, *Approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, e di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023*, <https://bit.ly/3EJCwdH>.

delle persone di minore età e delle famiglie, l'integrazione socio-sanitaria nella presa in carico delle fragilità e nell'articolazione del passaggio dall'assistenza ospedaliera al territorio.

Sul versante della non autosufficienza, gli interventi finanziati dal recente Avviso 1 del 2022, nell'ambito della Missione 5 del PNRR sono volti a favorire le attività di inclusione sociale di determinate categorie di soggetti fragili e vulnerabili (famiglie e bambini, anziani non autosufficienti, disabili e persone senza dimora)³. I destinatari sono complessivamente circa 600 Ambiti sociali territoriali (ATS) e singoli Comuni, chiamati con i loro progetti a promuovere l'autonomia delle persone e la loro de-istituzionalizzazione, anche in ottica di prevenzione, considerando che per tali fini è necessario rafforzare i servizi sociali e la qualità dell'offerta dei servizi stessi, con prioritaria attenzione alla domiciliarità; offrire soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative per le persone anziane, al fine di garantire loro una vita autonoma e indipendente; provvedere alla riconversione e alla riqualificazione delle strutture residenziali pubbliche in gruppi di appartamenti autonomi dotati di strumentazione tecnologica innovativa; favorire l'integrazione socio-sanitaria; semplificare l'accesso ai servizi.

I suddetti provvedimenti saranno affiancati da una riforma del Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti, prevista nel quadro del PNRR, Missione 5 Componente 2.1 Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale. Tale riforma è tesa a introdurre un sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti con indirizzi e interventi volti alla semplificazione dell'accesso mediante punti unici di accesso socio-sanitario e all'individuazione di modalità di riconoscimento

della non autosufficienza basate sul bisogno assistenziale, la valutazione multidimensionale, la definizione di un progetto individualizzato che determini e finanzia i sostegni necessari in maniera integrata, favorendo la permanenza a domicilio, nell'ottica della de-istituzionalizzazione. In particolar modo, il punto di partenza sarà costituito dal riconoscere centralità alla persona, con una particolare attenzione a una vita dignitosa e indipendente, anche secondo quanto sancito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, prestando attenzione alla umanizzazione dei percorsi e senza trascurare una incisiva opera che consenta la prevalenza dell'assistenza presso il proprio domicilio e di procrastinare quanto più possibile nel tempo il momento della non autosufficienza.

Di tutta evidenza si dimostra il rinnovato ruolo assegnato agli Ambiti territoriali sociali, sollecitati dalla programmazione nazionale a sostenere l'onere maggiore di natura gestionale e organizzativa. Gli ATS, infatti, sono qualificati quale sede necessaria in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio. A tal fine, gli ATS concorrono alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, come da Avviso citato in precedenza. L'attuazione degli interventi proposti dall'articolo in commento della legge n. 234/21 di cui ai commi 159-171, e l'adozione dei necessari atti di programmazione integrata, sono demandati a linee guida definite in sede di Conferenza unificata mediante intesa⁴. Ne discende l'esigenza di garantire una idonea capacità

³ La dotazione finanziaria complessiva degli investimenti oggetto dell'Avviso è pari a euro 1.450.600.000. La dotazione fa riferimento a tre investimenti (e relative 7 linee di attività) inclusi nella Missione 5 Inclusione e coesione, Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore.

⁴ Art. 1, comma 161, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.



amministrativa e la presenza di personale adeguatamente formato e numericamente sufficiente di competenza del Servizio sanitario e degli Ambiti territoriali sociali. Un ulteriore riscontro al disegno prefigurato è individuabile nel Programma nazionale (PN) inclusione e lotta alla povertà 2021-2027⁵, cofinanziato per la prima volta sia dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+) sia dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), con una dotazione finanziaria complessiva di oltre 4 miliardi euro e che include anche gli interventi di contrasto alla deprivazione materiale che in precedenza erano sostenuti dal Fondo di aiuti europei agli indigenti. L'ampliamento del campo di intervento e di specializzazione su diversi target connotati da una condizione di fragilità, insieme a un finanziamento di servizi orientati a definire nuovi LEPS con dotazioni di risorse strutturali e a uno stretto raccordo con il PNRR, sono le linee operative che ruotano intorno al pilastro della governance dei sistemi, finalizzata a un incremento delle performance sull'intero territorio nazionale. In tale processo di attuazione, agli ATS viene conferita delega di funzioni,

nell'ottica del loro rafforzamento e di una loro maggiore valorizzazione.

L'attuale fase di profondo mutamento e di evoluzione dei servizi rivolti alla non autosufficienza trova, infine, nel Piano per la non autosufficienza (PNNA) 2022-2024 una sua piena rappresentazione operativa. Il Piano, infatti, viene concepito come strumento di transizione, che prende spunto dalla programmazione relativa al triennio precedente per sviluppare e consolidare un sistema basato su un cosiddetto LEPS di processo, che assicuri la presenza sull'intero territorio del Percorso assistenziale integrato (PAI), da attivare mediante équipe multidimensionali presso i Punti unici di accesso (PUA) per le persone che presentano i bisogni complessi. L'implementazione sistematica di tale impianto consentirà l'esigibilità dei LEPS di erogazione, contemplati dal comma 162 della legge n. 234/2021 (Assistenza domiciliare sociale e Assistenza sociale integrata con i servizi sanitari; Servizi sociali di sollievo; Servizi sociali di supporto)⁶ anche per favorire un graduale riequilibrio tra trasferimenti monetari e servizi diretti alle persone non autosufficienti e ai loro familiari con le risorse previste dal FNA.



⁵ Formalmente trasmesso alla Commissione europea nel mese di giugno 2022.

⁶ Lettere a,b,c,e del comma 164 della legge di Bilancio n. 234/2021.