



EVOLUZIONE DEI REGIMI DI PROTEZIONE SOCIALE DEI LAVORATORI ALLA PROVA DELLA CRISI PANDEMICA

Un'analisi internazionale

Executive Summary

Luglio 2023

Presentazione*

Questo rapporto verte su un'analisi internazionale delle logiche di estensione dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori durante la fase pandemica per rendere più inclusivo un sistema di sicurezza sociale che già da tempo manifestava, in numerosi contesti nazionali, inadeguatezza nel rispondere prontamente alle trasformazioni avvenute nelle nuove forme di organizzazione del mercato del lavoro. Trasformazioni generatesi all'interno di un processo evolutivo di un post-fordismo sempre più digitalizzato, globale e finanziario, necessitante di nuovi sistemi di protezione sociale capaci di rispondere a forme di organizzazione della produzione globale sempre più orientate verso i principi della cultura *Lean*. Così il rapporto affronta il tema dello studio dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori cercando di determinare una prospettiva di analisi articolata, considerando la protezione reddituale dei lavoratori non come un sistema unitario, esclusivamente identificabile nell'insieme dei tradizionali ammortizzatori sociali assicurativi, tentando, così, di valicare un approccio conoscitivo che pone la protezione sociale del lavoro all'interno di paradigmi legati a dimensioni del lavoro troppo categoriali. Tali analisi sembrano oggi poco adattabili rispetto alla complessità degli interventi di protezione sociale dei lavoratori in grado di rispondere efficacemente alle esigenze dei nuovi mercati del lavoro. Interventi finalizzati alla definizione di un sistema universale di protezione capace di integrare politiche differenziate (assicurative, assistenziali). Appare necessario definire una capacità analitica nuova in grado di cogliere il sostegno reddituale dei lavoratori in ambiti diversificati: nelle politiche sociali, di contrasto alla disoccupazione, di redistribuzione reddituale, di Job Guarantee. Il modello di sicurezza reddituale è stato, così, ricomposto e racchiuso in un significato semantico più ampio rappresentato dall'idea di un sistema di protezione sociale dei lavoratori (PSdL), che non rappresenta a livello internazionale qualcosa di stabile, ma una struttura fluida in cui diversi sistemi presentano tendenze evolutive differenziate, soprattutto dopo gli effetti della crisi pandemica.

Obiettivi

La crisi pandemica, impattando impetuosamente sui modelli esistenti di protezione sociale, ne ha evidenziato plasticamente la loro marginalità con un'esclusione di gruppi di lavoratori non standard. Queste tipologie di lavoratori possono essere impegnate in una varietà di relazioni lavorative, come il lavoro a collaborazione, il lavoro temporaneo, il lavoro part-time, il lavoro a domicilio, il lavoro stagionale, il lavoro occasionale, il lavoro su piattaforma, il lavoro autonomo individuale o, in alcuni casi, sottoposti a forme lavorative informali. I lavoratori contingenti e autonomi in molti casi non sono protetti dalle stesse garanzie dei lavoratori standard, come l'assistenza sanitaria, i diritti sindacali, l'assicurazione contro la disoccupazione, i trattamenti di fine rapporto, le ferie, le forme previdenziali e spesso sono esclusi dai benefit e dai programmi di formazione a lungo termine. La percentuale di lavoratori

* Il presente documento fornisce una sintesi dei contenuti del report: Inapp, De Minicis M. (a cura di) (2023), *Evoluzione dei regimi di protezione sociale dei lavoratori alla prova della crisi pandemica. Un'analisi internazionale*, Inapp Report n.38, Roma, Inapp.

non standard è aumentata negli ultimi anni in molte parti del mondo a causa di una serie di fattori, tra cui la globalizzazione, l'automazione algoritmica dei processi di produzione con dinamiche economiche caratterizzate da forme produttive sempre più scalabili e on demand. In tal senso viene utilizzato il termine di *just in time workforce* per indicare la forza lavoro coinvolta in tali processi. Questo ha sollevato preoccupazioni per la sicurezza del lavoro e la sua stabilità finanziaria, anche in relazione a squilibri che ne conseguono dovuti al formarsi di posizioni debitorie (utenze, affitto, rate insolte di finanziamenti bancari ecc.). In sostanza, produrre uno schema conoscitivo delle misure di contrasto alle crisi reddituali dei lavoratori negli scenari attuali diventa un processo analitico complesso, considerando spesso lo smarrimento di uno spazio materialmente riconoscibile e circoscritto dove individuare relazioni e prestazioni lavorative. Anche l'intensificazione, nella fase pandemica, del lavoro su piattaforma digitale all'interno di una crescita del fenomeno dei *gig workers* sembra accrescere tale difficoltà. Quello che è emerso è un'insufficienza di copertura dei diversi sistemi nazionali di PSdL già prima della crisi sanitaria. Tale condizione esigeva da tempo la necessità di risposte efficaci e adeguate che riuscissero a estendere il campo di applicazione delle misure di protezione del lavoro. La pandemia ha accelerato tale dinamica? Il contesto post-pandemico ne ha tratto strutturali insegnamenti? L'obiettivo di questo rapporto è la comprensione di tali questioni. Se, quanto e come la fase pandemica ha accelerato una maggiore universalizzazione di modelli di protezione sociale dei lavoratori in alcuni contesti internazionali.

Metodologia

Il rapporto è strutturato in diverse sezioni: un'introduzione metodologica con una analisi della genesi e delle prime critiche teoriche dei sistemi di integrazione reddituale dei lavoratori, una descrizione internazionale dei sistemi di PSdL pre-pandemici, un'analisi degli interventi attuati nella crisi pandemica per contrastare la crisi occupazionale e reddituale dei lavoratori, una descrizione di alcuni specifici contesti di PSdL prima, durante e dopo la fase pandemica, infine, una classificazione e analisi delle misure attuate e alcune considerazioni finali. A questo rapporto di ricerca ne seguirà un altro, come conclusione del percorso di analisi avviato, in cui sarà analizzato, in alcuni contesti internazionali, l'impatto dell'estensione del sistema di PSdL in termini quantitativi su alcune dimensioni di analisi: beneficiari, domanda di lavoro, relazioni industriali.

Risultati

A livello internazionale una prima evidenziazione dei regimi di protezione contro la disoccupazione ci offre un quadro composito. Ammortizzatori sociali contributivi o con regimi non contributivi possono essere individuati a livello globale in 96 dei 199 Paesi per i quali sono disponibili dati da parte dell'ILO. Nella maggior parte dei casi la protezione contro la disoccupazione è fornita attraverso un ammortizzatore sociale contributivo (85 Paesi), ma spesso in una logica di complementarità e integrazione con nuovi ammortizzatori sociali di tipo assistenziale (37 Paesi). In una minoranza di casi, questi meccanismi di integrazione

reddituale contro il rischio di disoccupazione interni alle dinamiche del mercato del lavoro coesistono con fondi di risparmio individuali. Molti contesti internazionali, come ad esempio tutti i Paesi dell'Unione europea, presentano una rete di ultima istanza, solo in parte concernente il mercato del lavoro. In alcuni contesti internazionali (Brasile, Argentina, Canada, Alaska, Finlandia, Scozia) esistono anche delle sperimentazioni di interventi più simili ad un reddito di base parziale che ad un reddito minimo. La stragrande maggioranza dei regimi di protezione sociale fondati su principi assicurativi ricevono occasionalmente sostanziose integrazioni dalla leva fiscale, che possono servire a sostenere l'estensione della copertura in particolari periodi di crisi o a riequilibrare il sistema in caso di insufficienza dei versamenti contributivi accumulati. Un numero crescente di Paesi a medio reddito hanno solo recentemente introdotto regimi di contrasto alla disoccupazione assicurativi e/o assistenziali. In altri la quota dei contributi assicurativi è stata ridotta, riequilibrata da un maggiore supporto dello Stato¹. A livello globale l'evoluzione dei pilastri storici in cui si compone storicamente il sistema di protezione sociale ne ha determinato una maggiore articolazione. Un'analisi integrata dei sistemi internazionali derivante da tre rapporti di studio della protezione sociale durante la fase pandemica² ritraggono così il modello attuale di protezione sociale dei lavoratori, suddividendolo nei seguenti interventi:

- **Indennità di protezione contro la disoccupazione:** finanziate mediante assicurazioni sociali (contributive) o assistenza sociale (fiscalità generale);
- **Regimi di mantenimento dell'occupazione:** prevedono l'integrazione pubblica totale o parziale del reddito dei lavoratori durante una sospensione temporanea del lavoro, senza interruzione della relazione lavorativa con l'impresa (*short-time work schemes*). In generale tali schemi possono essere anche definiti come sostegni reddituali in costanza del rapporto di lavoro assicurativi o assistenziali o con finanziamento misto.
- **Programmi pubblici per l'occupazione:** compresi i sistemi di garanzia dell'occupazione, in base ai quali lo Stato garantisce ai soggetti disoccupati o inoccupati (individui mai inseriti nel mercato del lavoro) l'impiego, presentandosi come datore di lavoro di ultima istanza. Tale schema è definibile anche come *Job Guarantee* e presenta una chiara impronta teorica basata sulle politiche anticicliche keynesiane. In alcuni casi tali misure si presentano come integrazione e rafforzamento delle politiche di attivazione, in altri casi come alternativa a tale tipologia di intervento.
- **Regimi di reddito minimo o di reddito di base parziale:** misure generalizzate che solo in parte toccano il mercato del lavoro, sono, infatti, interventi concernenti singoli individui o nuclei familiari con condizioni reddituali testimonianti una situazione di povertà assoluta o relativa.
- **Misure di sostegno per i lavoratori poveri:** a differenza dei regimi di reddito minimo tali interventi riguardano unicamente occupati in crisi reddituale, che non deve essere necessariamente quella testimoniante una condizione di povertà.

¹ Si veda: Gentilini U. (ed.) (2022), *Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review of Country Measures*, Washington (DC), World Bank; ILO (2021), *World Social Protection Report 2020-2022: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future*, ILO Flagship Report, Geneva, International Labour Office.

² Gentilini U. (ed.) (2022), *op.cit.*; ILO (2021), *op. cit.*; Spasova S., Ghailani D., Sabato S., Vanhercke B. (2022), *Social protection for atypical workers during the pandemic*, Brussels, ETUI aisbl <<https://bit.ly/3Mg79t0>>.

Alcuni Paesi utilizzano tipi di prestazioni che non soddisfano però i requisiti per una corretta sicurezza sociale dei lavoratori definita dall'ILO e per tale ragione non vengono qualificate come misure costituenti il sistema di protezione sociale dei lavoratori. In tale tipologia di interventi ricadono:

- **I conti di risparmio individuali contro il rischio di disoccupazione:** un accumulo di risparmi privati che i lavoratori possono utilizzare in caso di disoccupazione. Tuttavia, senza la condivisione dei rischi da parte dell'impresa e della collettività tali meccanismi di risparmio forniscono solo una protezione limitata.
- **I pagamenti di fine del rapporto di lavoro:** che comprendono sia l'indennità di licenziamento, licenziamento individuale effettuato su iniziativa del datore di lavoro e il licenziamento di un lavoratore per motivi economici, come ad esempio licenziamento per ristrutturazione. In molti casi sono offerti solo a lavoratori con periodi medi o lunghi di lavoro con la stessa azienda come forma di retribuzione differita. A differenza dell'assicurazione contro la disoccupazione, i pagamenti di fine della relazione lavorativa non sono legati ad alcun obiettivo di promozione di nuova occupazione. Essi, quindi, se isolati come unico intervento di protezione reddituale del lavoratore, non riescono a garantire efficaci politiche di reinserimento lavorativo. Inoltre, i pagamenti derivanti dalla fine della relazione lavorativa escludono una grande quantità di lavoratori caratterizzati da prestazioni contingenti.

Conclusioni

I Paesi che hanno maggiormente esteso il sistema di protezione sociale dei lavoratori, anche utilizzando l'esperienza della crisi pandemica, presentavano già prima della crisi sanitaria un sistema di protezioni reddituali articolato e tendenzialmente universale, integrando in maniera organica sostegni reddituali assicurativi e assistenziali³. L'attuazione di un sistema di protezione sociale dei lavoratori incentrato su tale dimensione è definita come fondata sul principio dell' 'universalismo differenziato'. Un sistema capace di garantire maggiore adattabilità rispetto alle modifiche che periodicamente interessano il mercato del lavoro. Più, infatti, la struttura del mercato del lavoro è regolamentata (rigida), maggiore sarà l'azione delle protezioni reddituali assicurative, più il mercato del lavoro presenta dinamiche di deregolamentazione maggiore sarà la funzione svolta dalle protezioni reddituali assistenziali.

³ OCSE (2022), *Activity-related eligibility conditions for receiving unemployment benefit. Results 2022*, Paris, OCSE.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPAO) e del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2023-2026 del Fondo sociale europeo, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni, ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale

INAPP

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia, 33 – 00198 Roma

Tel. +39 06854471

www.inapp.org

