

**EVOLUZIONE DEI REGIMI
DI PROTEZIONE SOCIALE
DEI LAVORATORI ALLA PROVA
DELLA CRISI PANDEMICA**
UN'ANALISI INTERNAZIONALE

a cura di
Massimo De Minicis

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 (SPA0) 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.

Presidente: *Sebastiano Fadda*
Direttore generale: *Santo Darko Grillo*

Riferimenti
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. + 39 06854471
www.inapp.org

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.



INAPP

**EVOLUZIONE DEI REGIMI
DI PROTEZIONE SOCIALE
DEI LAVORATORI ALLA PROVA
DELLA CRISI PANDEMICA
UN'ANALISI INTERNAZIONALE**

a cura di
Massimo De Minicis

Il presente rapporto è stato redatto in attuazione del PTA (Piano Triennale delle Attività) 2022-2024 dell'INAPP - Nucleo tematico 6 - Progetto ammortizzatori sociali. Referente del progetto: Massimo De Minicis.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di *peer review* interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Il Rapporto è a cura di *Massimo De Minicis*

Autori e autrici: *Marina De Angelis* (parr. 3.6, 3.8); *Massimo De Minicis* (Introduzione, capp. 1, 2, parr. 3.1, 3.4, Considerazioni finali); *Roberto De Vincenzi* (par. 3.3); *Manuel Marocco* (par. 3.5); *Matteo Luppi* (parr. 3.2, 3.7).

Le elaborazioni statistiche sono a cura di *Massimo De Minicis* e *Emiliano Mandrone*.

Coordinamento editoriale e revisione dei testi: *Valeria Cioccolo* e *Paola Piras*

Correzione di bozze: *Angelica Alori*

Editing grafico e impaginazione: *Mara Marincioni*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Testo chiuso ad aprile 2023

Pubblicato a luglio 2023

Alcuni diritti riservati [2023] [INAPP].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-1795

ISBN 978-88-543-0318-8

Indice

Introduzione	7
1 Il contesto pre-pandemico	17
1.1 Struttura dei modelli PSdL	17
1.2 Evoluzione dei regimi di protezione sociale dei lavoratori	23
1.3 Evidenze della insufficienza dei sistemi di protezione sociale prima della fase pandemica	29
2 La fase pandemica	38
2.1 La risposta dei sistemi di PSdL alla crisi pandemica	38
3 Alcuni casi studio su Paesi europei	48
3.1 Premessa metodologica	48
3.2 Germania	49
3.3 Portogallo	67
3.4 Spagna	91
3.5 Regno Unito	108
3.6 Francia	123
3.7 Paesi Bassi	147
3.8 Svezia	152
Considerazioni finali	160
Bibliografia	171

Introduzione

Obiettivi e struttura del rapporto di ricerca¹

Questo rapporto verte su un'analisi internazionale sulle logiche e la natura 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 forme di organizzazione della produzione. Trasformazioni generatesi all'interno di un lungo processo evolutivo di un post-fordismo² sempre più digitalizzato e finanziario, necessitante di sistemi di protezione sociale capaci di rispondere alle nuove metriche della produzione globale maggiormente dipendenti dai principi e

¹ La versione draft pre-valutazione del presente report è consultabile al seguente link: <http://bitly.ws/Jlko>.

² Al fordismo è spesso associato il concetto di taylorismo che assume, invece, diverse evoluzioni anche dopo la fine della produzione fordista industriale. In effetti fordismo e taylorismo sono due innovazioni tra loro complementari che non avrebbero potuto svilupparsi autonomamente. Ma ci sono elementi che vanno analizzati in maniera distinta. Il fordismo si riferisce alle innovazioni realizzate nell'industria allo scopo di garantire una produzione su vasta scala di un prodotto standardizzato in tempi brevi. L'aspetto fondante del fordismo consiste, dunque, nella produzione di massa, nella standardizzazione del lavoro e del prodotto in un contesto ad elevata automazione e intensa internalizzazione, aspetto che non sarebbe stato possibile attuare senza l'organizzazione scientifica del lavoro definita da Taylor. La scomposizione del lavoro operaio in parti corrispondenti a singole operazioni secondo il piano datoriale centrale, eliminando fermi e tempi morti nel ciclo produttivo, rimane l'elemento centrale nell'organizzazione del lavoro taylorista, utilizzato dal fordismo ma costantemente presente in tutte le fasi di produzione post fordiste fino a quella digitalizzate... "Oggi [nel 1950] ... la maggior parte dei tornitori della grande industria, sono, di fatto, dei 'manovali specializzati' che compiono sulle loro macchine dei lavori parcellizzati e ripetitivi, i cui montaggi sono già preparati in anticipo da un ufficio studi che definisce scientificamente i tempi e le modalità di lavorazione del prodotto" (Friedmann 1955, 89); "Il ... 95% è costituito ... da operai specializzati in una sola operazione che l'individuo più stupido può imparare ad eseguire in due giorni" frase di Henry Ford tratta da Stiegler (2022, 66).

dalla cultura della *commodification*³. Appare importante ricercare una capacità di analisi dei modelli di protezione sociale dei lavoratori articolata, capace di rintracciare l'insieme degli interventi in ambiti sociali diversificati interconnessi in termini sistemici⁴ (nelle politiche assistenziali individuali, di sostegno familiare, di contrasto alla povertà, di redistribuzione reddituale, di *Job Guarantee*, di contrasto alla disoccupazione e all'inattività, di inclusione delle giovani generazioni), superando, così, un approccio conoscitivo che pone la protezione sociale del lavoro all'interno di paradigmi strutturalisti⁵ fortemente legati al mercato del lavoro e alle sue forme storiche di attivazione, ricomprendenti situazioni riferibili a un lavoratore maschio, con relazioni contrattuali consistenti, capaci di garantire salari sufficienti per la propria sussistenza e quella della sua famiglia. Tali logiche analitiche sembrano oggi troppo poco flessibili per cogliere la complessità degli interventi di protezione reddituale dei lavoratori; interventi finalizzati alla definizione di un sistema universale di protezione del lavoro non più solo di tipo categoriale⁶. Questo sistema di organizzazione del lavoro è stato sviluppato nel XIX secolo e ha avuto una grande importanza nel periodo del fordismo, quando la produzione standardizzata di massa ha reso necessaria una maggiore specializzazione del lavoro. Il sistema di tipo categoriale ha permesso una maggiore efficienza e una maggiore produttività nella produzione, ma ha

³ Post-fordismo è un termine usato per descrivere un nuovo modello di produzione e organizzazione del lavoro che ha sostituito il sistema di produzione fordista. Il post-fordismo si caratterizza per una produzione più flessibile, basata su una maggiore diversificazione dei prodotti e su una maggiore integrazione tra produzione e mercato con alti livelli di esternalizzazione. In questo modello, la produzione è personalizzata e adattata alle esigenze dei singoli clienti e la specializzazione del lavoro è meno rigida, permettendo ai lavoratori di svolgere compiti diversi. Il post-fordismo è stato introdotto negli anni Sessanta del XX secolo ed è stato influenzato da molteplici fattori, tra cui la globalizzazione, l'innovazione tecnologica e la crescente importanza dei servizi nell'economia. Questo modello di produzione ha portato a una maggiore competitività delle imprese, ma ha anche comportato la contingenza del lavoro e la perdita di posti di lavoro permanenti. Può anche essere definito il tentativo riuscito di integrare una tipologia di produzione artigianale all'interno di una produzione industriale di massa, riducendo i costi, aumentando la qualità e differenziando i prodotti (Rifkin 1995).

⁴ Per termini sistemici intendiamo un'analisi in cui il modello di protezione sociale dei lavoratori sia costituito da misure di natura diversificata di cui devono essere analizzati gli elementi costituenti, le interconnessioni e la funzione complessiva.

⁵ Con paradigmi strutturalisti intendiamo, in termini epistemologici, un concetto che presenta una totale estraneità a ogni suggestione dialettica, presentando una scarsa possibilità di intendere le trasformazioni nella loro complessa e organica ragione, riferendosi sempre alle stesse logiche native ritenute ineludibili, *strutturali* appunto.

⁶ Con il termine categoriale ci si riferisce a protezioni costruite su rappresentanze di soggettività lavorative precostituite, operai, operai specializzati, artigiani, impiegati. La protezione assicurativa è appunto categoriale e non personalizzata, per ottenerla si deve essere inclusi in uno status professionale identificabile che raggruppa in maniera costante un insieme specifico di caratteristiche precostituite.

anche comportato una rigidità nella divisione del lavoro e una riduzione della flessibilità delle aziende. Oggi questo sistema di organizzazione del lavoro viene meno utilizzato per l'affermazione di una nuova metrica della produzione richiedente maggiore flessibilità, adattabilità ed esternalizzazione. Nell'attuale contesto post pandemico neanche le forme di identificazione basate su un individualismo metodologico⁷ della protezione sociale del lavoratore (flexsecurity), considerato come un individuo che si muove continuamente fuori e dentro il mercato del lavoro, in preda a continue transizioni⁸, spostando le dinamiche di sicurezza reddituale dal posto di lavoro alla persona, costituiscono una esaustiva metodologia di ricerca alternativa, sia nell'oggetto dell'analisi dei sistemi di PSdL (protezione sociale dei lavoratori), sia nella definizione di nuove policy per la loro rideterminazione⁹. Appare oggi invece necessario ricercare una capacità analitica nuova, organizzata non solo sull'identificazione delle misure presenti, ma anche sull'analisi delle loro relazioni capaci di determinare una funzione complessiva del sistema. Il modello di protezione sociale, il gruppo di interventi definibili come ammortizzatori sociali, è stato, così, ricomposto e racchiuso in un significato semantico più esteso, rappresentato dall'idea di un sistema di protezione sociale dei lavoratori che non rappresenta a livello internazionale qualcosa di dato e strutturato, ma un sistema fluido, in divenire, in cui diversi modelli di PSdL presentano tendenze evolutive differenziate verso una maggiore o minore estensione del sistema, soprattutto dopo gli effetti della crisi pandemica. Una crisi che, impattando impetuosamente sui modelli esistenti, ha reso plasticamente l'idea della marginalità di alcuni schemi di sostegno al reddito dei lavoratori, testimoniando una esclusione di soggetti ricompresi in relazioni non standard che operano in modo temporaneo o intermittente in contrasto con soggettività che presentano status occupazionali a tempo pieno e permanenti. Questi lavoratori possono essere impegnati in una varietà di attività

⁷ Per individualismo metodologico si intende una corrente di pensiero secondo la quale ogni fenomeno, in questo caso le forme di protezione nel mercato del lavoro, è riconducibile unicamente a un'azione e a un livello individuale. I fenomeni della società e le istituzioni vanno pertanto analizzati come un insieme di azioni di singoli individui. L'individualismo metodologico rifiuta il costituirsi di gruppi e soggettività sociali su cui strutturare analisi o interventi di policy.

⁸ La protezione dei lavoratori in un sistema basato sulle continue transizioni significa garantire un livello di sicurezza per i lavoratori che si muovono frequentemente tra lavori dipendenti e lavori autonomi o che alternano periodi di lavoro e di disoccupazione. In questo tipo di sistema, i lavoratori non hanno una posizione stabile nel mercato del lavoro.

⁹ Per un approfondimento dei sistemi di protezione sociale basati sui modelli di flessibilità e sicurezza tipici dei mercati del lavoro delle forme di produzione del capitalismo finanziario si rimanda a De Minicis e Bergamante (2019a).

come il lavoro contingente, quello temporaneo, il lavoro part-time, prestazione lavorative a domicilio o altre forme di lavoro precario come quello digitalizzato. I soggetti sottoposti a dinamiche lavorative contingenti non sono coperti dalle stesse garanzie e protezioni dei lavoratori a tempo pieno come l'assistenza sanitaria, i diritti sindacali, l'assicurazione contro la disoccupazione, i trattamenti di fine rapporto e, spesso, sono esclusi dai benefit e dai programmi di formazione a lungo termine. La percentuale di lavoratori non standard è aumentata negli ultimi anni a livello globale a causa di una serie di fattori, tra cui la globalizzazione, l'automazione e le dinamiche economiche in evoluzione. Questo ha sollevato preoccupazioni per la sicurezza del lavoro e la stabilità economica e finanziaria anche per gli squilibri che ne conseguono, dovuti ad esempio al formarsi di posizioni debitorie (utenze, affitto, rate insolute di finanziamenti bancari ecc.) In sostanza, produrre uno schema conoscitivo di analisi delle misure di contrasto alle crisi reddituali dei lavoratori negli scenari attuali diventa un processo analitico articolato, considerando lo smarrimento di uno spazio materialmente circoscritto dove riconoscere il lavoro, le sue forme organizzative e reddituali. Nella fase pandemica, anche la radicalizzazione del lavoro su piattaforma digitale all'interno di una sempre più ampia accelerazione della dinamica di informatizzazione del lavoro¹⁰ sembra accrescere tale difficoltà. Così, quello che emerge è un'insufficienza di coperture dei diversi sistemi nazionali di PSDL già prima della fase pandemica. Tale contesto esige da tempo la necessità di risposte adeguate che riuscissero a estendere il campo di applicazione delle strutture di PSDL. La pandemia ha accelerato tale movimenti? Il contesto post pandemico ne ha tratto strutturali insegnamenti? L'obiettivo di questo rapporto è lo studio e la comprensione di tali questioni: se, quanto e come la fase pandemica abbia accelerato una universalizzazione di modelli di protezione sociale dei lavoratori già da tempo deficitari. Il rapporto è strutturato in tre sezioni:

¹⁰ La concettualizzazione dell'informatizzazione della società cominciata negli anni Sessanta è però concepita come tale alla fine degli anni Settanta in Francia nel rapporto di Simon Nora e Alain Minc per Valéry Giscard D'Estaing, e costituisce una nuova età dell'automazione. Da tali prime riflessioni culturali dell'organizzazione digitale del lavoro, scaturiranno le analisi sulla disoccupazione di massa e la proletarianizzazione delle figure professionali escluse dalla centralità del ciclo produttivo dalla tecnologia cibernetica/algoritmica. Nel corso degli anni Novanta la questione del lavoro e del suo futuro s'impone nell'opinione pubblica e diventa una questione centrale nei Paesi industrializzati europei in particolare nella sociologia e nella produzione teorica tedesca, ma anche in un best seller di Jeremy Rifkin, *La fine del lavoro*, la cui edizione francese del 1995 contiene una prefazione di Michel Rocard e un commento di André Gorz estremamente importanti, ipotizzando l'avvento di una disoccupazione e sottoccupazione di massa causata dall'informatizzazione (Stiegler 2022).

la prima riferibile al contesto dei sistemi di PSdL pre-pandemico, la seconda finalizzata a un'analisi generalizzata dei contesti nazionali di fronte alla sfida pandemica e una terza rappresentata dalla descrizione specifica delle dimensioni analizzate in alcuni Paesi; chiudono il volume alcune considerazioni finali.

Origine dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori

Prima di iniziare la trattazione dei sistemi a livello internazionale, possiamo tracciare alcune riflessioni preliminari che, utilizzando la crisi economica generalizzata determinata dalla pandemia del 2020, cercheranno di evidenziare una serie di raffronti teorici sulla natura e la genesi del sistema di sicurezza sociale dei lavoratori. Confronti riferibili a concezioni differenziate sul ruolo dello Stato e dei suoi strumenti finanziari nel proteggere le crisi reddituali parziali (riduzione dell'orario di lavoro) o totali (disoccupazione) dei lavoratori. Ciclicamente la scienza sociale, giuridica ed economica si è posta la questione dell'origine di quelle trasformazioni che hanno così radicalmente mutato la concezione del lavoro nelle società contemporanee, determinando la necessità di riconsiderare i modelli di protezione sociale dei lavoratori. Così, Alain Supiot (1999) pone la questione dell'origine di quelle trasformazioni¹¹ che hanno comportato inevitabilmente anche una diversa concettualizzazione e percezione del concetto di disoccupazione e povertà e degli strumenti per contrastarla.

Precedentemente, nella società industriale fordista, il concetto di disoccupazione era percepito come una condizione involontaria che colpiva lavoratori salariati e con uno status sociale ben identificato, come effetto di una situazione economica e non come una determinazione individuale definita dai comportamenti dei soggetti coinvolti. "Nella società industriale, l'affermarsi di un mercato del lavoro moderno per effetto dell'estendersi dei rapporti fondati sulla produzione standardizzata di massa ha generato, per la prima volta, una idea della disoccupazione come fenomeno distinto dalla povertà. Il concetto moderno di disoccupazione deriva da un particolare modello di rapporto di lavoro, quello della grande fabbrica manifatturiera con dipendenti stabili. L'occupazione in

¹¹ È noto come Alain Supiot ci offre su queste trasformazioni due possibili interpretazioni: una di carattere oggettivo, un naturale cambiamento della composizione del lavoro, soggetto a innovazioni materiali o immateriali inevitabili; una di carattere soggettivo, un processo determinato da una volontarietà presente nel capitalismo post-fordista (Supiot 1999).

queste istituzioni implica una separazione radicale del tempo di lavoro da quello dedicato alla famiglia o alle attività del tempo libero; una separazione permanente. Quando i legami di lavoro così caratterizzati sono interrotti, nella vita del lavoratore c'è uno spazio vuoto che è chiaramente definito. Questo è quel che si definisce disoccupazione" (Piore 1987, 40). Così, nella società industriale fordista ciò che appariva evidente era la distinzione tra povertà e disoccupazione. Ma prima della definizione di Piore il concetto di disoccupato non era così chiaramente distinguibile da quello di povero, identificato come un cittadino in povertà poco meritevole (Maciotti 2005). In tal senso, secondo Karl Polany, il disoccupato appare sulla scena della storia moderna per la prima volta in una fase pre-fordista come povero non meritevole e quindi socialmente stigmatizzato. Un effetto di quel processo di trasformazione della condizione sociale e umana attivata in Inghilterra dalla riforma della legge sui poveri del 1834¹² che creò una nuova categoria di poveri (i disoccupati), che fecero così la loro comparsa sulla scena sociale (Polany 1974). Così, la concezione spesso dominante per gran parte del XIX secolo è che i disoccupati fossero senza lavoro per loro responsabilità. I primi veri contributi di reale comprensione delle cause della disoccupazione, prima della piena affermazione della società industriale, sono dati da David Ricardo ed evidentemente dalle analisi di Karl Marx¹³ ma, sia

¹² Prima di quella data in Gran Bretagna esisteva un sistema di sussidi contro la povertà definito nel 1795, da aggiungere ai salari, attribuito secondo una scala dipendente dal prezzo del pane, così da assicurare un reddito minimo ai poveri, indipendente dai loro guadagni. Questa legge di fatto introduceva un'innovazione sociale ed economica definita all'epoca con un principio denominato *del diritto di vivere*. Precedentemente alla definizione del principio del diritto di vivere vigeva una legislazione sui poveri (Poor Law) che costringeva ogni cittadino a lavorare in cambio di salari anche miseri, e soltanto chi non riusciva ad avere un lavoro riceveva un aiuto. Si doveva, quindi, accettare un lavoro anche con salari bassissimi: "ciò aveva prodotto, nel Paese, una diffusa miseria e avvilito sociale" (Polany 1974, 67). Con la Speenhamland Law del 1795 ogni individuo veniva aiutato economicamente anche se aveva un lavoro, fino a che non raggiungeva un reddito familiare indicato dalla legge come congruo e rapportato al prezzo del pane. In questo modo, il diritto di vivere era liberato dall'unica dipendenza a un salario definito autonomamente nel mercato. Nel 1834, con la Poor Law Reform, la legge del diritto di vivere fu eliminata, considerata come una ostruzione alla libera concorrenza e per tutti tornò l'obbligo ad accettare qualsiasi lavoro a qualsiasi salario. Con l'abolizione dei sussidi, molti poveri furono abbandonati al loro destino; così Polany descrive la riforma: "Mai forse in tutta la storia moderna è stato perpetrato un atto di riforma sociale più spietato: esso schiacciò una moltitudine di vite umane, così, pretendendo di definire un criterio nella concezione della povertà, si definì che questa apparteneva solo a coloro che non erano in condizioni fisiche per lavorare, definiti poveri meritevoli, che mantenevano il sussidio, mentre tutti gli altri dovevano lavorare a qualsiasi salario, senza aiuti, perché poveri non meritevoli" (Polany 1974, 68).

¹³ C'è un legame teorico tra il taylorismo e alcune analisi marxiane sulla divisione del lavoro e l'impiego della tecnologia nella produzione. Taylor ha preso in considerazione le osservazioni di Marx sul modo in cui la tecnologia e la divisione del lavoro hanno trasformato il processo di produzione e ha cercato di applicare queste idee per aumentare l'efficienza e la produttività dando vita ai processi standardizzati del

a livello teorico che nelle forme di analisi sociali, il concetto di disoccupazione involontaria cominciò ad affermarsi non solo tardivamente, ma mai compiutamente (Pugliese 2015). Il contributo più dirimente in questo senso fu dato dalle indagini sulla realtà industriale di William Beveridge che con il suo *Unemployment: a problem of industry* mostrò come l'aumento o la diminuzione della disoccupazione derivava dall'andamento del ciclo industriale, nonchè dalle pionieristiche indagini di Beatrice Weeb¹⁴. Anche oggi, in una società post-industriale e pienamente sviluppata nel campo dei servizi – globalizzati, finanziarizzati e digitalizzati¹⁵ – il tema della disoccupazione involontaria e della sua distinzione con il concetto di povertà è labile, e sembra, così, di essere ritornati in una dimensione di interpretazione del fenomeno preindustriale¹⁶. In tal senso non vi è più una netta distinzione tra misure dedicate al contrasto alla disoccupazione e misure di contrasto alla povertà. La stigmatizzazione del disoccupato come povero non meritevole appare riaffacciarsi. Ma in realtà le cause andrebbero ricercate nel funzionamento dell'economia prima che nell'efficacia dei sistemi di protezione e attivazione dei lavoratori¹⁷. Alcune teorie

fordismo. Tuttavia, mentre Marx ha visto la divisione del lavoro e l'impiego della tecnologia come fattori che contribuiscono all'alienazione dei lavoratori, Taylor ha visto questi fattori come opportunità per aumentare l'efficienza e la produttività. Quindi, anche se entrambi hanno riconosciuto l'importanza della tecnologia e la divisione scientifica del lavoro nella produzione, le loro opinioni sugli effetti sulla vita dei lavoratori sono diametralmente opposte.

¹⁴ Nel 1909 l'attivista sociale britannica scrisse il rapporto di minoranza della Commissione reale per la legge sui poveri. Primo storico documento a illustrare il concetto e le politiche di uno Stato sociale, sostenendo come il compito di organizzare il mercato nazionale della forza lavoro doveva essere affidato ad uno specifico ministero, in modo da prevenire o minimizzare la disoccupazione. La prima definizione nella storia economica e sociologica di disoccupazione involontaria fu coniata in tale documento, affermando come la disoccupazione non fosse causata da mancanze dell'individuo ma da cicli economici fuori dal suo controllo.

¹⁵ Un controllo algoritmico generalizzato integrato a dinamiche di crisi del lavoro salariato appare come l'altra faccia dell'automatizzazione pervasiva che caratterizza la nostra società negli incerti scenari del tardo capitalismo (Stiegler 2022, 56).

¹⁶ Nella tradizione europea il concetto di povertà è stato studiato secondo due principali ottiche intellettuali: come rapporto interpersonale oppure come caratteristica oggettiva, strutturale del sistema sociale (Veit-Wilson 1987). Esistono così diverse narrative sulla povertà e lo stesso Veit-Wilson ne individua sette. Una delle principali teorie sulla condizione di povertà è quella riferibile alla condizione di inoccupabilità e di impossibilità di accedere ai servizi di inclusione. "Si pone l'accento sulle caratteristiche personali dei poveri e sulle loro difficoltà di integrazione, con toni moralistici e colpevolizzanti attenuati o comunque mascherati dall'ideologia del welfare to work" (Morlicchio 2000, 22).

¹⁷ "Le schiere dei disoccupati e dei sottoccupati crescono quotidianamente in Nord America, in Europa, in Giappone. Anche le nazioni in via di sviluppo stanno affrontando una crescente disoccupazione tecnologica, dal momento che le imprese multinazionali stanno ammodernando i propri stabilimenti in tutto il mondo, eliminando milioni di lavoratori non qualificati, che non possono più competere con i costi, la qualità e la velocità di consegna raggiunte dalla produzione digitale. In un numero sempre crescente di

(neoliberali) spostano l'individuazione delle cause della disoccupazione sulla costrizione da parte dello Stato dei casuali comportamenti prodotti nel mercato dalle imprese e dai lavoratori, concentrandosi prioritariamente sullo sviluppo del capitale umano (politiche di attivazione) e confidando nella spontanea autonomia del mercato e dei soggetti che lo popolano nel determinare un equilibrio spontaneo nei livelli occupazionali e salariali (Hayek¹⁸ 2000). Qui si dischiude anche storicamente il dibattito teorico sulla possibilità che sistemi di welfare universali spostino verso il basso la disponibilità delle persone a lavorare. Su questo tema va necessariamente richiamato uno dei più noti studi quello di Bakke del 1933 *The Unemployed Man* in cui si affermava inequivocabilmente il contrario¹⁹. Altri studi sociologici, come ad esempio quello di Jahoda e Lazarsfeld (Jahoda *et al.* 1973), analizzando non singoli individui ma intere comunità colpite dal fenomeno della disoccupazione, evidenziavano come tale dinamica determinasse atteggiamenti collettivi di apatia di diversa intensità (Maciotti 2005). Tra l'altro oggi i sistemi di protezione sociale dei lavoratori, già prima della crisi pandemica, si trovano ad affrontare un tipo di disoccupazione diversa da quella della società industriale. La deindustrializzazione in alcune delle economie più sviluppate e la radicale digitalizzazione dei processi produttivi hanno ridotto proprio quel tipo di disoccupazione protetta da precisi status occupazionali che riuscivano a garantire consistenti livelli di protezione reddituale (Piore 1987). Oggi la contingenza delle relazioni lavorative e l'errata classificazione (un lavoratore dipendente classificato come autonomo) non determinano una identità lavorativa debole, ma una rappresentazione della involontarietà della

Paesi, i giornali si riempiono di articoli che parlano di produzione leggera, reengineering, qualità totale, post-fordismo e downsizing. Dovunque la gente è preoccupata del proprio futuro" (Rifkin 1995, 26).

¹⁸ Friedrich von Hayek è stato aspramente critico riguardo al welfare state. Nelle sue analisi ha sostenuto che l'intervento governativo nell'economia distorce i prezzi e crea problemi di efficienza. Inoltre, nella sua concezione teorica, il welfare state mina la libertà individuale e limita la capacità delle persone di fare scelte autonome, poiché molte decisioni sono delegate ai governi. Hayek ha anche sostenuto che il welfare state tende a diventare sempre più costoso, comportando gravi problemi di incentivo per il finanziamento di programmi sociali universali tramite la tassazione generale, sostenendo come le istituzioni private e le organizzazioni di beneficenza sono in grado di fornire un'assistenza più efficiente con un minore impatto sulla libertà individuale. Si veda il video *Hayek F.A., Social Justice* <https://bit.ly/3Mqg98y>.

¹⁹ La ricerca condotta nel 1931 da Edmund Bakke dell'Università di Yale analizzava gli effetti nel sobborgo londinese di Greenwich della catastrofe sociale causata dalla chiusura dell'unica fabbrica presente. Bakke adottava un approccio sociologico qualitativo (con una metodologia definibile come osservazione partecipante), utilizzando interviste e diari per studiare l'individuo senza lavoro. Il sobborgo di Greenwich non era tradizionalmente una comunità di disoccupati bensì di lavoratori, in questo caso, quindi, emergeva il diverso uso che i disoccupati facevano del loro tempo, quasi a dissiparlo, con un avvilente declino delle speranze di trovare nuovi lavori.

disoccupazione difficile da identificare, in cui il concetto di disoccupato può nuovamente ritornare a essere identificato con quello di povero non meritevole, consumato nelle molteplici caratterizzazioni delle forme lavorative precarie. Evidenze rappresentate con nettezza nell'opera di Richard Sennet (1999) *l'Uomo flessibile*. Si ripropone, così, nuovamente un'antica contrapposizione ideale tra le teorie keynesiane coniate nelle storiche forme di governo socialdemocratiche e le teorie ispirate da un rinnovato liberismo (Hayek, Friedman, Lucas²⁰). Un sistema concentrato nelle sue storiche evoluzioni su protezioni riferibili all'individuo e non al posto di lavoro, convogliato nella intensa ricerca di forme di attivazione secondo le esigenze e l'evoluzione della domanda di lavoro, con un ruolo dello Stato minimale. Una protezione delle persone che non trovano occupazione da realizzarsi attraverso dinamiche consistenti "nello spianare e nel dotare della segnaletica necessaria i percorsi che conducono alle molte centinaia di migliaia di posti disponibili del tessuto produttivo, piuttosto che proteggere condizioni e posti di lavoro di industrie e settori in crisi. Il mercato del lavoro offre infatti sempre, anche nelle fasi recessive, veri e propri giacimenti occupazionali che rimangono scoperti" (Ichino 2020, 16). In generale due posizioni riassumibili nelle due affermazioni teoriche che Robert Lucar Jr (premio Nobel per l'economia) fece dopo la crisi del 2008, in una fase di normalizzazione del sistema economico, sintetizzata nella dichiarazione "vogliamo uno stato del benessere fortemente finanziato, più grande delle tasse che siamo disposti a pagare per averlo" (Lucas e Nicolini 2015), con ciò attaccando il concetto di una protezione di carattere universale. Tesi contrapposta a un altro premio Nobel per l'economia, Amarthiya Sen, che in una sua analisi delle protezioni sociali universali ricordava come uno dei più grandi contributi dell'Europa al mondo sia l'introduzione di un sistema di welfare universale dopo la Seconda guerra mondiale, e che compito

²⁰ La reazione neoliberista contro l'intervento pubblico in economia ha avuto, come noto, il suo epicentro negli Stati Uniti, criticando aspramente gli effetti e la funzione delle politiche anticicliche che alla metà degli anni Sessanta il Paese aveva adottato nel programma *The Great Society* del presidente Johnson di lotta alla povertà, oltre che le classiche politiche anticicliche roosveltiane degli anni Trenta accusate di accenti socialistizzanti. In particolare, nella scuola di Chicago, fulcro del pensiero neoliberista e libertario, si è in maniera originale e con una ben definita teoria economica, sociale e politica teorizzata la fine del paradigma macroeconomico anticiclico keynesiano sull'universalizzazione pianificata dei sistemi di protezione sociale. Questa scuola utilizzava un approccio neoclassico all'economia sostenendo che i mercati sono inconsapevolmente efficienti e che i prezzi riflettono le preferenze e le condizioni di offerta e domanda dei beni e dei servizi. Gli economisti della scuola di Chicago sono stati influenzati dalla teoria delle scelte razionali e dalla microeconomia. Questa scuola ha anche sviluppato una forte tradizione di ricerca empirica utilizzando principalmente dati quantitativi per testare le teorie economiche. Si veda il video *Responsibility to the Poor* al link <https://shorturl.at/bMY39>.

delle istituzioni internazionali sia mantenerlo adattandolo in riferimento alle evoluzioni del capitalismo (Sen 1970). Nel tempo tali diversificazioni in campo ideale e politico hanno perso precisi riferimenti ideali²¹. Vedremo nel presente rapporto come diversi contesti internazionali si siano inseriti in questa antica contrapposizione teorica e come il crocevia della crisi sanitaria del 2020 ne abbia inevitabilmente condizionato il futuro.

²¹ Pensiamo alle trasformazioni derivanti dall'introduzione dalla metà degli anni Ottanta del concetto di flessibilità mediante diversi documenti di indirizzo delle politiche nel mercato del lavoro dell'OCSE. Per cui l'aumento sempre più consistente della disoccupazione non era attribuito ad un calo della domanda di lavoro, ma ad una eccessiva rigidità dell'offerta salariale. In Italia, ad esempio, governi di diversa ispirazione politica cominciarono a ritenere che il sistema delle relazioni industriali codificato dalla Statuto dei diritti dei lavoratori, con l'insieme delle forme di protezione e sicurezza ad esso collegate, fosse un limite nell'espansione della domanda di lavoro. Possiamo così, ad esempio, individuare la genesi nell'introduzione nel nostro Paese di un nuovo lavoro, non più collegato a permanenti status professionali, con la legge di riforma del diritto del lavoro (Legge delega 24 giugno 1997, n. 196) che, in linea con una nuova concezione del sistema delle protezioni dei lavoratori, introduceva una serie di contratti di lavoro non più permanenti e semplificava le dinamiche di uscita dal mercato del lavoro. Questo periodo storico rappresenta un punto di svolta nell'evoluzione del sistema di sicurezza sociale dei lavoratori in Italia e, più in generale, nelle dinamiche di regolazione del mercato del lavoro (Abbot *et al.* 2012, 27).

1 Il contesto pre-pandemico

1.1 Struttura dei modelli PSdL

Nei fatti il sistema di protezione sociale dei lavoratori si è concretizzato attraverso la definizione di tre pilastri di diversa natura in nuce fin dalla prima elaborazione e attuazione dello stato del benessere²²: 1) assicurativo-contributivo, in costanza (*short work time scheme*) o meno del rapporto di lavoro (assicurazione contro la disoccupazione) le prestazioni sono erogate a fronte di versamenti contributivi per durate massime pre-stabilite; 2) assistenziale dedicato *work* e *means tested*, le prestazioni sono minori, attivate in caso di impossibilità di accesso al primo pilastro da parte di alcune categorie; 3) assistenziale generalizzato, in cui le prestazioni forniscono un reddito minimo garantito a tutti coloro che si trovano in una condizione reddituale identificabile al di sotto di una soglia determinante una situazione di povertà relativa o assoluta²³, tali prestazioni si basano su stringenti requisiti di reddito e patrimonio e possono essere rivolte a singoli

²²In particolare, tali pilastri sono definiti nei due rapporti di William Beveridge *Social Insurance and allied service*(1942), noto come rapporto Beveridge, e *Full employment in a free society*(1944), destinati a diventare le basi fondamentali per la creazione di uno stato del benessere universale. In entrambi i rapporti è fortemente presente l'influenza delle teorie keynesiane. È noto infatti che, quando Beveridge li elaborò, informò costantemente Keynes, conosciuto nel 1923, inviandogli diverse bozze preparatorie (Maciotti 2005). Keynes rappresentava un punto di riferimento per i teorizzatori del welfare state avendo già realizzato la sua *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, opera rivoluzionaria pubblicata nel 1936 e fortemente condizionata dagli effetti devastanti della Grande depressione negli Stati Uniti, che avevano lasciato tracce ineludibili nell'impostazione teorica dell'economista britannico. Il costante confronto culturale con Keynes rappresentò, così, un'ispirazione teorica fondamentale per Beveridge nell'elaborazione del modello di welfare. Welfare state varato effettivamente nel Regno Unito nel 1945 dal governo laburista del premier Atlee.

²³ La soglia della povertà relativa viene definita periodicamente sulla base dei redditi e dei prezzi al consumo, quella assoluta è un valore stabile, identificato in riferimento a dati relativi ai consumi o al reddito, definiti da centri di ricerca statistici nazionali o internazionali per stabilire un livello reddituale determinante una condizione di povertà.

individui o a nuclei famigliari indipendentemente dal proprio status occupazionale, dall'esistenza o meno di una relazione con il mercato del lavoro. Tutte le misure descritte presentano, soprattutto dalla metà degli anni Novanta, alti livelli di condizionalità²⁴. L'attuazione degli schemi indicati varia a seconda del Paese in cui sono applicati dando luogo a diversi modelli. Le indennità contro la disoccupazione assistenziali e le misure di reddito minimo in alcuni casi possono essere politiche simili, ma si distinguono per il fatto che le indennità assistenziali sono unicamente individuali ed esclusivamente rivolte a soggetti occupabili in crisi reddituale; si presentano, così, come un'articolazione del sistema degli ammortizzatori sociali e sono basate spesso su una prova dei mezzi (*means tested*) che non deve necessariamente testimoniare una condizione di povertà. Il terzo pilastro ha, invece, un impatto generalizzato, costituendo una rete finale di protezione reddituale nella società per tutte le famiglie e/o individui al di sotto di un livello reddituale predefinito asserente una condizione di povertà. Un pilastro non vincolato alla presenza di una relazione dell'individuo o del nucleo famigliare (lontana, vicina, attiva) con il mercato del lavoro. I tre pilastri sono stati definiti in tempi storici diversificati. In particolare, lo schema assicurativo in costanza del rapporto di lavoro (cassa integrazione guadagni) fu implementato in Italia durante la Seconda guerra mondiale e attuato pienamente dagli anni Cinquanta del secolo scorso, dopo una fase di finanziamento pubblico o di contributi versati su fondi sindacali esclusivamente volontari (De Minicis 2021; Rustichelli e Lura 2002)²⁵. Le crisi occupazionali sistemiche e globali degli anni Trenta (Grande depressione) e del secondo Dopoguerra spinsero molti Paesi a ipotizzare anche un pilastro per la sicurezza sociale e reddituale dei lavoratori contro la disoccupazione di tipo puramente assistenziale e di lungo periodo. L'ultimo pilastro – gli schemi di reddito minimo garantito – è un'acquisizione più recente, frutto dello svilupparsi di forme lavorative e di dinamiche della produzione sempre più contingenti, basate a volte su una singola domanda di lavoro per la produzione di beni e servizi richiesti (*just in time workforce*,

²⁴ In generale con condizionalità si definiscono i requisiti richiesti dalla misura di sostegno reddituale per mantenere l'integrazione reddituale del beneficiario. La partecipazione a specifiche azioni previste dalle politiche di attivazione e occuparsi dell'istruzione e della cura sanitaria dei figli sono esempi di requisiti costituenti la condizionalità.

²⁵ Alcune date, tratte dal libro di Chiara Giorgi e Ilaria Pavan (2021), sull'introduzione delle prime indennità assicurative a difesa dei lavoratori meritano di essere fissate: in particolare il 1898 con l'introduzione in Italia della prima forma di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro.

*streaming of the workforce*²⁶) e dal forte aumento delle disuguaglianze a livello internazionale, con un costante spostamento dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso della ricchezza prodotta dal lavoro al capitale. C'è da rilevare però che nel modello scandinavo gli schemi di protezione assicurativi hanno una natura volontaria, possono essere acquisiti tramite fondi di carattere sindacale o con importi minori generalmente versati all'istituto di previdenza sociale nazionale, ad esempio Kela in Finlandia; altri Paesi invece, come Belgio e Olanda, non presentano uno schema di protezione sociale negli ammortizzatori sociali assistenziali, così come l'Italia, che vedeva nella misura di reddito minimo nata nel 2019 la concretizzazione di una doppia funzione, quella di un reddito di ultima istanza condizionato e di una indennità contro la disoccupazione per tutti i soggetti che, per motivi diversi, non potevano accedere a quella prevista nel primo pilastro²⁷. È importante rilevare che, oltre ai tre schemi evidenziati, alcuni Paesi prevedono programmi di tutela per i lavoratori disoccupati o in crisi reddituale più circoscritti, come la disoccupazione parziale o la sospensione temporanea per crisi congiunturali o settoriali. Inoltre, il sostegno al reddito di disoccupazione può essere effettuato tramite strumenti diversi dalle indennità di disoccupazione, ad esempio tramite le prestazioni familiari unicamente rivolte a nuclei con la presenza di lavoratori poveri (*in work benefit*²⁸), esenzioni fiscali, accesso agevolato ai servizi pubblici o programmi di *Job Guarantee* finalizzati

²⁶ Il concetto di streaming della forza lavoro, flusso continuo di singole prestazioni realizzate da differenti individui, sta prendendo piede nella sociologia economica contemporanea come interpretazione della radicalizzazione dello storico concetto di organizzazione del lavoro nella produzione agile mediante una radicalizzazione del sistema *just in time workforce* (Huws 2014). Con il principio dello streaming lavorativo la forza lavoro è utilizzata unicamente per la valorizzazione del capitale impiegato in singole azioni lavorative, producendo delle micro dinamiche di plusvalore (micro aumenti di produttività). In tal modo vi è una scalabilità della forza lavoro senza precedenti perché è assente qualsiasi elemento di internalizzazione della produzione. Come un prodotto di cui si utilizza il valore non mediante l'acquisto o un noleggio materiale (lavoro interinale) ma attraverso un breve utilizzo online, lo streaming lavorativo aumenta notevolmente i guadagni per l'organizzazione produttiva, abbattendo i costi della forza lavoro che perde qualsiasi forma di internalizzazione, oltre all'assenza dei costi materiali relativi ai luoghi produttivi aziendali (stabilimenti, luoghi di conservazione delle merci...). La forza lavoro, non essendo inserita stabilmente nell'organizzazione imprenditoriale, non necessita di alcuna attenzione dell'impresa per mantenerne le condizioni minime vitali, dinamica che è invece tipica del lavoro salariato fordista. Tale processo è stato reso possibile dalle innovazioni introdotte nella produzione dalla tecnologia digitale algoritmica e dalla radicalizzazione della *lean production*, consentendo la formazione di una *sconosciuta digital scalable workforce disponibile 24 ore su 24*, come recita la pagina introduttiva dei servizi offerti dalla prima piattaforma di lavoro digitale web based *Amazon Mechanical Turk*.

²⁷ Per un approfondimento della doppia funzione svolta dall'RdC differentemente dalle precedenti sperimentazioni di reddito minimo nel nostro Paese si consenta di rimandare a De Minicis (2022a).

²⁸ Come vedremo nel sistema di PSDL francese.

generalmente a obiettivi di modernizzazione o trasformazione di specifici settori industriali, residenziali, tecnologici (si veda il box 1).

Box 1. **Significato della Job Guarantee**

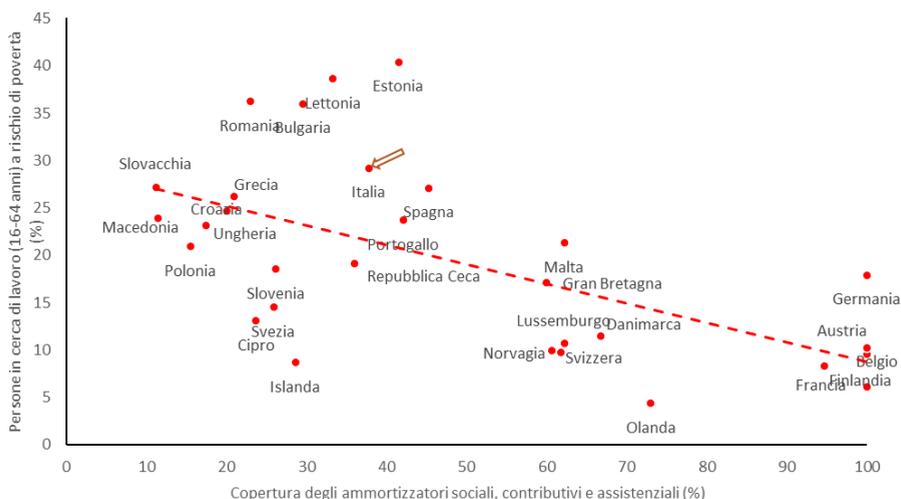
Il concetto di Lavoro garantito nell'accezione teorica keynesiana è qualcosa di diverso da programmi specifici di lavori pubblici che non alterano le dinamiche economiche e i movimenti nel mercato del lavoro (ad es. lavori socialmente utili, progetti di utilità collettiva). La *Job Guarantee* produce invece un impatto diretto sul mercato del lavoro nell'aumentare o diminuire i tassi di occupazione a seconda delle esigenze richieste dal quadro macroeconomico. In tale misura, lo Stato come diretto datore di lavoro non agisce soltanto nei campi tradizionalmente confinati alla Pubblica amministrazione, ma si pone come soggetto imprenditoriale per progetti lavorativi spesso innovativi o di radicale trasformazione di strutture produttive o abitative (Wray 2018). La misura può essere interpretata anche come un intervento di politica economica che mira a fornire una soluzione sostenibile all'inflazione non ricorrendo inevitabilmente a un aumento dei livelli di disoccupazione. Il suo scopo è creare, infatti, tendenze vicine a dinamiche di piena occupazione e stabilità dei prezzi. Da sempre la posizione teorica economica neoliberalista utilizza la disoccupazione come strumento per controllare l'inflazione (ad es. durante gli anni Settanta del secolo scorso). Quando l'inflazione aumenta, il governo persegue una politica fiscale o monetaria restrittiva, con l'obiettivo di creare una 'scorta' di disoccupati per ridurre le richieste salariali e, infine, l'inflazione (Tcherneva 2011). Quando le aspettative inflazionistiche si attenuano, la politica espansiva mira a produrre l'effetto opposto. Al contrario, in un programma di garanzia del lavoro, uno stock di occupati (impiegati nei programmi di *Job Guarantee*) è generalmente inteso a fornire la stessa protezione contro l'inflazione senza i costi sociali della disoccupazione, svolgendo quindi potenzialmente una duplice funzione di piena occupazione e stabilità dei prezzi. Il lavoro garantito si basa su un principio definibile come *buffer stock scheme* (Mitchell 1998) per cui il settore pubblico svolge con l'occupazione lo stesso effetto che il mercato attua con i beni prodotti. Una stabilizzazione dei prezzi, diminuzione dell'inflazione, mediante un aumento dell'occupazione garantita limitando gli aumenti del livello di disoccupazione, una sorta di stoccaggio di quote di occupazione 'immagazzinate' dallo Stato e un minore intervento occupazionale garantito quando la domanda di lavoro aumenta (Minsky 1965). Questo 'immagazzinamento' di forza lavoro si espande quando l'attività del settore privato diminuisce e si riduce quando l'attività del settore privato si espande, proprio come le scorte di grano nelle storiche carenze alimentari dell'Ottocento. Secondo la teoria del lavoro garantito, le persone in età lavorativa che non frequentano un'istruzione a tempo pieno, disoccupate o che hanno meno di 35 ore settimanali di lavoro retribuito, avrebbero diritto al saldo delle ore di lavoro dalla Jobs Guarantee per determinare complessivamente un salario minimo accettabile (Tcherneva 2018). L'obiettivo è sostituire la disoccupazione e la sottoccupazione con un lavoro retribuito in modo che coloro che in qualsiasi momento sono in eccedenza rispetto ai requisiti del settore privato e del settore pubblico tradizionale possano guadagnare un salario piuttosto che essere sottoccupati o soggetti a programmi – caratterizzati da lunghe tempistiche attuative – di assistenza contro la povertà e l'esclusione sociale. In questo senso diminuiscono i costi per le imprese e i lavoratori impiegati sono pagati dallo Stato; quindi, i costi produttivi e i prezzi dei beni prodotti diminuiscono. È una politica anticiclica, che quindi prevede inevitabilmente l'utilizzo

della leva fiscale per stabilizzare cicli economici depressivi. La proposta di garanzia del lavoro è spesso associata ad alcuni economisti post-keynesiani (Wray 2018), in particolare al Center of Full Employment and Equity (Università di Newcastle - Australia), al Levy Economics Institute (Bard College) e all'Università del Missouri (Kansas City). Una prima forma sperimentale di *Job Guarantee* è stata proposta da Minsky (1965); un'ulteriore proposta è stata elaborata da Mitchell (1998). Da allora la misura è stata ulteriormente sviluppata da autori come Tcherneva (2018) e Wray (2018) e una sperimentazione appare nei lavori di Mitchell e Muysken (2008). Sostanzialmente, a differenza delle teorie di risoluzione dei problemi di bassa occupazione mediante le politiche attive per determinare un più facile incontro tra domanda e offerta di lavoro limitando i fenomeni di *mismatching*, politiche essenzialmente rientranti in un ambito teorico di microeconomia, la *Job Guarantee*, nel suo significato più autentico, è un programma finalizzato a una limitazione della disoccupazione in una logica macroeconomica, e che interviene sulle cause e non sugli effetti del ciclo economico depressivo. Un esempio recente di sperimentazione di un programma di *Job Guarantee* è quello realizzato in Austria con la *Marienthal reversed*. In particolare, nella sperimentazione evidenziata i disoccupati di lunga durata coinvolti dopo due mesi di assistenza personalizzata del sistema delle politiche attive vengono inseriti in programmi di *Job Guarantee*. I lavori possono svolgersi nel settore privato o nella realizzazione di progetti di edilizia ambientale innovativa ritenuti importanti per la comunità. Il livello salariale è quello dei contratti nazionali e non sono permessi mini job (De Minicis 2023).

Al di là dei diversi strumenti evidenziati, vi è un generalizzato duplice obiettivo dei regimi di protezione contro la disoccupazione, ovvero garantire la sicurezza del reddito in caso di perdita parziale o totale di un posto di lavoro e promuovere un'occupazione dignitosa, che si manifesta originariamente attraverso forme di inserimento o reinserimento lavorativo determinate da un'offerta congrua. Questi obiettivi a livello internazionale possono essere raggiunti attraverso misure assicurative o assistenziali contro la disoccupazione costituenti un complesso sistema di ammortizzatori sociali, legati a interventi di attivazione (Peyron e Carter 2017). Le forme di reddito minimo garantito o di reddito di base parziale (rivolto soltanto a soggetti in crisi reddituale) intervengono naturalmente come fattore di ultima istanza nella serie di interventi a sostegno di disoccupati, generalmente con una condizione di disoccupazione di lunga durata. Le indennità di disoccupazione hanno il potenziale, così, di ridurre progressivamente le disuguaglianze e incoraggiare l'equa distribuzione della ricchezza economica, soprattutto se combinate con servizi per l'impiego adattati alle esigenze di gruppi specifici come i giovani, le donne, i lavoratori anziani e i disoccupati di lunga durata (ILO 2021). Fornendo ai lavoratori disoccupati un sostegno finanziario temporaneo, possono aiutare a prevenire uno scivolamento nell'informalità e nell'inattività economica che determina nel tempo condizioni

perduranti di povertà che necessitano di strumenti di sicurezza sociale di ultima istanza, come già evidenziato, solo in parte collegati con il mercato del lavoro, strumenti che per la loro stessa natura hanno durata, condizionalità, requisiti di accesso e importi diversificati rispetto al sistema degli ammortizzatori sociali (De Minicis 2022a; Flórez e Perales 2016; ILO 2021) (figura 1.1).

Figura 1.1 Copertura effettiva per la protezione dalla disoccupazione: percentuale di disoccupati che ricevono prestazioni in denaro e percentuale di disoccupati di età compresa tra 16 e 64 anni a rischio di povertà. 2019



Note: calcoli basati su una soglia di povertà del 40% del reddito familiare medio equivalente, che è inferiore alla soglia utilizzata dall'Unione europea per identificare le persone a rischio di povertà (60% del reddito mediano).
Fonte: ILO, World Social Protection Database; ILOSTAT, National sources; Eurostat Survey on Income and Living Conditions

Questa articolazione e complessità dei moderni sistemi di protezione contro la disoccupazione è evidenziata anche nella descrizione analitica dell'ILO sulla loro costante evoluzione. L'organizzazione internazionale del lavoro afferma come questi debbano essere strutturati su una varietà di mezzi e regimi diversificati, tra cui regimi universali, assicurazioni sociali, assistenza sociale, imposta negativa sul reddito e/o programmi pubblici di sostegno all'occupazione. Inoltre, nella Convenzione n. 168, la stessa ILO raccomanda come la progettazione e l'attuazione di garanzie di protezione sociale per i disoccupati si combinino con misure preventive, promozionali e attive che incoraggino l'occupazione dignitosa e l'attività economica produttiva, in particolare attraverso la formazione

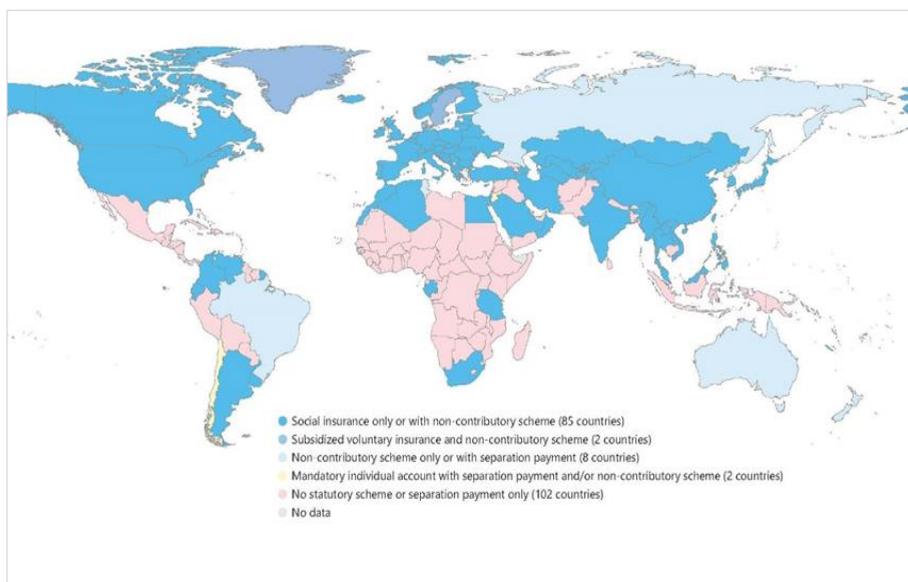
professionale, l'imprenditorialità e le imprese sostenibili. Così l'efficacia di un sistema articolato di protezione contro la disoccupazione va oltre la protezione dei redditi. La protezione contro la disoccupazione può combinare tra loro regimi contributivi e non contributivi collegati a misure di attivazione e reddito minimo o di base, promuovendo al contempo anche diverse dinamiche di parità di genere.

1.2 Evoluzione dei regimi di protezione sociale dei lavoratori

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) spesso in una logica di complementarità e integrazione con 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; in alcuni contesti, di carattere sindacale, questi sono forniti su base volontaria e finanziati contemporaneamente, in maniera integrata, sia a livello contributivo che dalla leva fiscale (Danimarca, Svezia, Finlandia). 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, scomponibile in interventi diversificati riferibili a schemi di reddito minimo garantito. In alcuni contesti internazionali (Brasile, Argentina, Canada, Alaska, Finlandia, Scozia) esistono anche delle misure di trasferimenti monetari più simili a un reddito di base più o meno esteso alle diverse componenti della società. La stragrande maggioranza dei regimi di protezione sociale fondati su principi assicurativi ricevono occasionalmente dalla leva fiscale sostanziose integrazioni, che possono servire a sostenere l'estensione della copertura in particolari periodi di crisi o a riequilibrare il sistema in caso di insufficienza delle forme contributive accumulate dai lavoratori e dalle imprese. In Giordania prestazioni contro la disoccupazione sono organizzate solo attraverso conti personalizzati di risparmio individuali, mentre in Cile c'è anche una piccola integrazione della leva fiscale

(ILO 2021; Gentilini 2022). Un numero crescente di Paesi a medio reddito hanno solo recentemente introdotto regimi di disoccupazione assicurativi e/o assistenziali contro la disoccupazione; questi includono Paesi come il Gabon, la Malesia, il Marocco, l’Oman, le Filippine e la Repubblica unita di Tanzania. In altri Paesi (come la Romania e l’Uzbekistan) la quota dei contributi sociali è stata ridotta, riequilibrata da un maggiore supporto dello Stato (ILO 2021; Gentilini 2022) (figura 1.2).

Figura 1.2 Analisi comparata delle diverse misure di protezione contro la disoccupazione a livello mondiale 2020 o ultimo anno disponibile



Fonte: ILO, World Social Protection Database, based on the SSI; ISSA/SSA, Social Security Programs Throughout the World; ILOSTAT; national sources

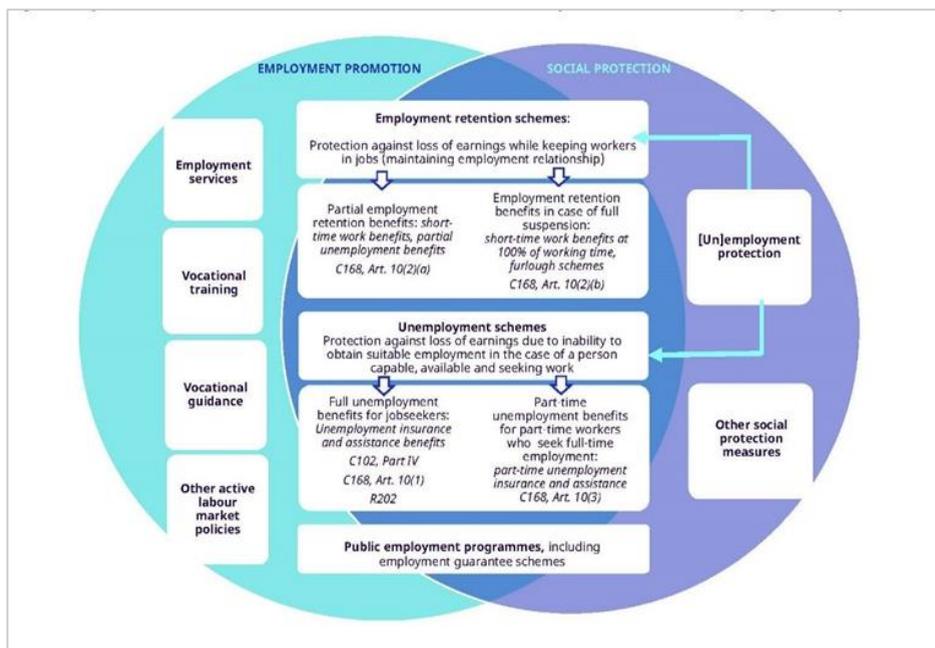
A livello globale, l’evoluzione dei tre pilastri storici in cui si è suddiviso il sistema di protezione sociale ha determinato una maggiore articolazione. Un’analisi integrata dei sistemi internazionali derivante da tre rapporti di studio (ILO 2021; Gentilini 2022; Spasova *et al.* 2022) rappresenta così il modello attuale di protezione sociale dei lavoratori, suddividendolo nei seguenti interventi (figura 1.3):

- **indennità di protezione contro la disoccupazione**, finanziate mediante assicurazioni sociali (contributive) o assistenza sociale (fiscalità generale)²⁹;
- **regimi di mantenimento dell'occupazione**, che prevedono l'integrazione pubblica totale o parziale del reddito dei lavoratori durante una sospensione temporanea del lavoro, senza alcuna interruzione della relazione lavorativa (*short-time work schemes*). In generale tali schemi possono essere anche definiti come sostegni reddituali in costanza del rapporto di lavoro, assicurativi, 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 inoccupati (individui mai inseriti nel mercato del lavoro) o disoccupati l'impiego, presentandosi come un datore di lavoro di ultima istanza. Tale schema è definibile anche come *Job Guarantee* e presenta una chiara impronta teorica basata sulle politiche anticicliche keynesiane³⁰, come già evidenziato (box 1);
- **regimi di reddito minimo**, rivolto a individui o nuclei famigliari in una condizione di povertà.

²⁹ Per i disoccupati che non hanno accesso agli ammortizzatori sociali di natura assicurativa/contributiva per mancanza di requisiti o perché ne hanno già fruito per i tempi previsti, alcuni sistemi di protezione sociale dei lavoratori prevedono altre tipologie di sussidi volti a fornire una protezione di 'secondo livello' rispetto alla protezione di primo livello fornita dalle indennità contributive. Questi trasferimenti sono finanziati in tutto o in parte dalla fiscalità generale. L'accesso alla misura è in genere regolato da una prova dei mezzi economici del beneficiario e/o della sua famiglia (Pacífico 2023; De Minicis 2021).

³⁰ Keynes nell'elaborazione della sua teoria generale fu molto colpito e condizionato dal fenomeno della Grande depressione del 1931 negli Stati Uniti dove, in soli due anni, il numero di disoccupati raggiunse la cifra di 14 milioni. In tale contesto si orientò verso una concezione della incapacità delle teorie classiche nel ricreare equilibrio nelle fasi depressive economiche persistenti. L'economista britannico comprese così che la soluzione al problema della disoccupazione involontaria, soprattutto nelle grandi crisi sistemiche perduranti, fosse fuori dal controllo tanto dei lavoratori quanto delle aziende e sostenne quindi la necessità di definire risposte alle crisi cicliche persistenti mediante interventi pubblici ricompresi in politiche economiche e misure finanziarie programmate dallo Stato. Secondo Keynes non era importante in che modo lo stato aumentasse la spesa pubblica nelle fasi economiche depressive, se attraverso programmi di lavori garantiti o mediante altre tipologie di spesa, l'importante era che tale condizione fosse tempestivamente implementata. La sua riflessione evidenziava come i fenomeni di disoccupazione sistemica e strutturale non fossero risolvibili nel mercato, che poteva intervenire solo sui livelli dei salari nominali e non su quelli reali condizionati da fattori esterni come gli andamenti ciclici dell'economia e della domanda aggregata. Oggi una riflessione simile in un contesto produttivo e lavorativo radicalmente cambiato potrebbe essere effettuata non solo sul ruolo dei salari nominali, ma anche sul ruolo delle politiche di attivazione in una condizione di crisi perdurante del ciclo economico come quella pandemica o energetica.

Figura 1.3 Tutela della disoccupazione: complementarità tra protezione sociale e attivazione occupazionale



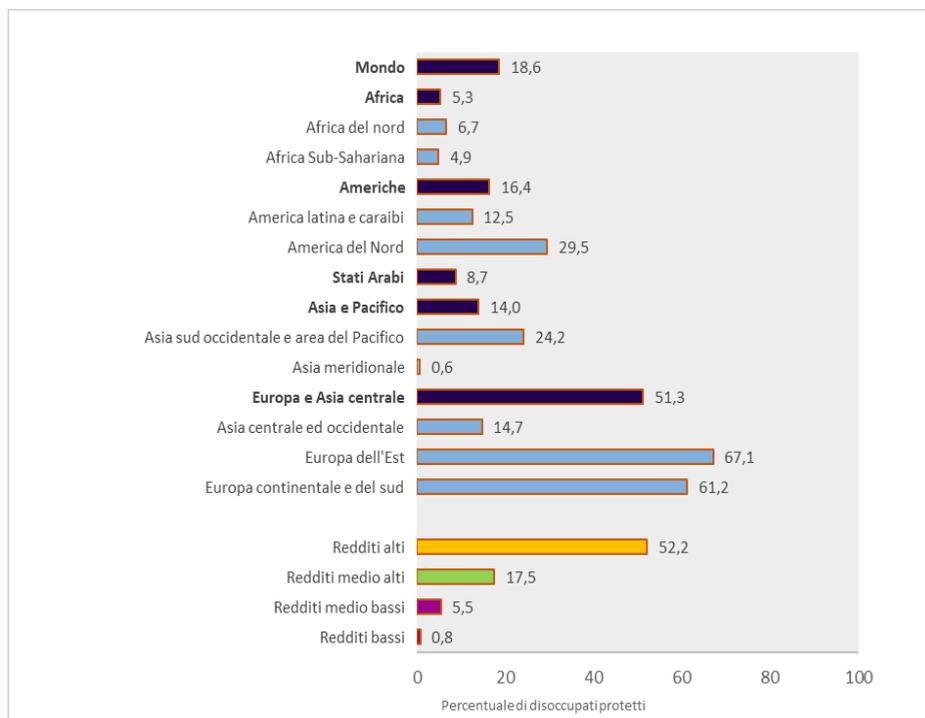
Fonte: traduzione da ILO 2021

Alcuni Paesi utilizzano altri tipi di prestazioni che non soddisfano però i requisiti per una corretta sicurezza sociale definiti dall'ILO e per tale ragione non vengono qualificati 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 (Peyron e Carter 2017);
- **i pagamenti di fine rapporto di lavoro**, che comprendono l'indennità di licenziamento, licenziamenti individuali effettuati 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 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 (Duval e Prakash 2019). Inoltre, questo tipo di pagamenti esclude una grande quantità di lavoratori, caratterizzati da prestazioni singole o da relazioni contrattuali fortemente contingenti (occasionali, stagionali) come tutto il complesso universo dei lavoratori delle piattaforme digitali (figura 1.4).

Figura 1.4 Copertura effettiva del sistema per la protezione contro la disoccupazione. Percentuale di persone disoccupate che ricevono integrazioni reddituali, distinto per aree geografiche e livello di reddito dei Paesi a livello mondiale. 2019 o anno più recente disponibile



Fonte: ILO, World Social Protection Database, based on the SSI; ISSA/SSA, Social Security Programs Throughout the World; ILOSTAT; national sources

Considerando, quindi, solo gli interventi rientranti nel corretto concetto di protezione sociale dei lavoratori proposto dall'ILO, a livello globale soltanto il 18,6% dei disoccupati riceve effettivamente una protezione reddituale in caso di cessazione involontaria della propria attività lavorativa. Anche nei Paesi che

hanno regimi attivi di protezione contro la disoccupazione si manifestava, poi, già prima della fase pandemica la presenza di un numero di lavoratori disoccupati che, per diverse ragioni, non ricevevano alcuna forma di indennità. Le possibili ragioni della scarsa copertura effettiva del modello di PSdL includono la marginalizzazione di alcune categorie di lavoratori derivante o da una condizione di disoccupazione di lunga durata che determina l'uscita dai tempi di fruizione della misura o l'impossibilità di soddisfare le condizioni richieste per accedere alle indennità assicurative. I lunghi periodi di contribuzione necessari per beneficiare delle prestazioni possono essere un motivo per la marginalizzazione di soggettività lavorative radicalmente contingenti. Così molti contesti internazionali, soprattutto tra i Paesi più ricchi, hanno tendenzialmente ridotto, nel tempo, l'anzianità contributiva richiesta, attestandosi sui 6 o 12 mesi, limite, però, che nelle relazioni radicalmente contingenti (streaming lavorativo) può ancora determinare una costante marginalizzazione dal sistema ordinario. Appare inoltre importante evidenziare anche problematiche relative ad una corretta misurazione, da parte delle istituzioni, del grado di diffusione e adeguatezza delle misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione³¹ (si vedano in tal senso le analisi di De Blasio e De Vincenzi (2022)).

³¹ In termini di capacità dei sistemi internazionali di comprendere l'effettiva ampiezza delle coperture dei sistemi di PSdL, infatti, non va sottovalutato neanche un problema generalizzato nella misurazione statistica della copertura effettiva delle misure afferenti al sistema di protezione sociale dei lavoratori. Il problema risiede nell'uso da parte di molti Paesi, Italia compresa, di fonti statistiche che non utilizzano a sufficienza le fonti amministrative. Ciò comporta, nel caso di specie, che la platea dei disoccupati (potenzialmente beneficiaria) viene quantificata considerando la definizione statistica (rilevata con questionario) di disoccupato/inattivo/occupato sostanzialmente diversa dalla definizione amministrativa, alla quale fanno riferimento le misure di sostegno al reddito. Un numero sempre crescente di Paesi europei, alimentando le statistiche ufficiali con registri amministrativi, sta progressivamente rendendo più omogenee e coerenti le due definizioni di disoccupazione (statistica e amministrativa). Si veda ad esempio anche il principio 2 (indicatore 2.2) del *Codice delle Statistiche europee* del 2017 predisposto da Eurostat. Secondo tale principio (mandato per la rilevazione di dati e l'accesso ai dati) le autorità statistiche sono autorizzate, per legge, ad accedere tempestivamente e gratuitamente ai dati amministrativi e a utilizzarli a fini statistici. Esse partecipano, sin dalla fase iniziale, alla progettazione, allo sviluppo e all'interruzione dell'uso di registri amministrativi, al fine di renderli più adeguati all'uso statistico. Le autorità statistiche dispongono di un chiaro mandato giuridico per la rilevazione di dati provenienti da più fonti e per l'accesso a tali informazioni ai fini dell'elaborazione delle statistiche europee.

1.3 Evidenze della insufficienza dei sistemi di protezione sociale prima della fase pandemica

Da diversi anni a livello internazionale viene riconosciuto come principio cardine in termini di diritti sociali che a tutte le diverse tipologie di lavoro sia garantita una protezione sociale equa, inclusiva e sostenibile. Diversi contesti internazionali hanno storicamente intrapreso misure volte a garantire un'adeguata protezione per i lavoratori coinvolti in diverse dinamiche organizzative della produzione. Ciò include un incessante sforzo normativo finalizzato a semplificare e agevolare la portabilità dei diritti contributivi, previdenziali, di fine rapporto³². In tal senso il Pilastro sociale dell'Unione europea del 2017 stabilisce che i lavoratori dipendenti e, ai sensi di condizioni comparabili, anche i lavoratori autonomi, hanno il diritto a un'adeguata protezione sociale, indipendentemente dal tipo e dalla durata del loro impiego³³; questo principio è stato concretizzato nella forma di una raccomandazione adottata nel 2019 dal G20. Il G20 ha inoltre assunto un impegno comune per promuovere un'adeguata protezione sociale per tutti i lavoratori, compresi quelli contingenti, occasionali, autonomi non professionali e delle piattaforme digitali (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Inapp 2021), elaborando ipotesi teoriche per estendere la copertura sociale a lavoratori in condizioni precarie. Queste opzioni includono:

- **misure volte a semplificare la registrazione, la riscossione dei contributi e i meccanismi di pagamento delle prestazioni per specifiche categorie di lavoratori anche mediante strumenti algoritmici.** Tali misure possono comprendere la riduzione dei requisiti di accesso al sistema (come in Brasile), una modifica delle aliquote contributive (come in Giordania) o una radicale semplificazione dei meccanismi di riscossione delle imposte e dei contributi.

³² Un esempio in tal senso è l'esperienza austriaca di un conto personalizzato per ogni lavoratore dove racchiudere e implementare le diverse forme contributive e previdenziali acquisite nel mercato del lavoro in esperienze o relazioni lavorative diversificate. Misura in fase di discussione anche in Spagna e rappresentata come *mochilla lavorativa (zaino lavorativo)*. Un account personale definibile appunto come uno *zaino* personalizzato, dove lavoratori contingenti possono accumulare minimi contributivi e mini-trattamenti di fine rapporto da utilizzare nei casi di completa disoccupazione o come integrazione delle forme previdenziali (De Minicis 2022b).

³³ Il Pilastro europeo dei diritti sociali proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel novembre 2017, stabilisce venti principi e diritti che favoriscono l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. In particolare, il principio 12 del Pilastro recita "Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale".

Ad esempio, in Belgio e Francia, le piattaforme di lavoro digitali condividono le informazioni su tutti i lavoratori coinvolti con le autorità pubbliche, in termini di reddito e quantità di prestazioni svolte. I pagamenti delle tasse sono quindi riscossi dall'autorità fiscale e la quota corrispondente dei contributi previdenziali per ciascun lavoratore delle piattaforme è trasferito all'ente previdenziale;

- **misure per prevenire l'errata classificazione dei lavoratori.** Una delle questioni essenziali nel colmare le lacune di copertura per i lavoratori autonomi è la corretta identificazione del loro status occupazionale. L'Italia, ad esempio, si è attivata per armonizzare gradualmente le aliquote contributive dei lavoratori autonomi non professionali (para subordinazione) con quelle dei lavoratori subordinati al fine di evitare disincentivi per i datori di lavoro ad assumere lavoratori con status professionali di dipendenza, mentre la proposta di direttiva del 9 dicembre 2021, mediante un'articolata analisi scientifica dell'organizzazione del flusso produttivo realizzato dalle *platform work*, finalizzato alla comprensione del ruolo algoritmico (test sul controllo algoritmico sulla forza lavoro), rappresenta un framework finalizzato a determinare una corretta classificazione per i lavoratori delle piattaforme;
- **misure volte a rafforzare il coordinamento e a ridurre la frammentazione dei sistemi di sicurezza sociale, per contribuire a garantire la portabilità e la trasferibilità dei diritti e per incentivare la mobilità geografica o professionale dei lavoratori.** Questo obiettivo è raggiunto al meglio attraverso sistemi di protezione sociale inclusivi in grado di garantire una copertura a tutti i tipi di occupazione, così un certo numero di Paesi ha integrato i lavoratori autonomi nei loro regimi generali di assicurazione sociale obbligatori. Ad esempio, Argentina e Brasile hanno esteso la copertura attraverso meccanismi mono tributo che consentono a determinate categorie di lavoratori autonomi di pagare contributi previdenziali e imposte in modo semplificato (ILO 2021);
- **misure per garantire la copertura dei lavoratori occasionali o a chiamata con più datori di lavoro o dei lavoratori che operano attraverso piattaforme digitali.** In Slovacchia, l'approccio governativo di riforma del sistema definito "*ogni lavoro conta*" garantisce che i lavoratori con tutti i tipi di occupazione, tra cui lavoro autonomo e *platform workers*, siano obbligatoriamente inclusi nel sistema di sicurezza sociale ordinario (Pesole *et al.* 2018); la Spagna ha

inserito nel 2021 i lavoratori delle piattaforme nello Statuto dei lavoratori (De Minicis 2021). Purtroppo, queste linee di riforma ed evoluzione dei sistemi non si sono dimostrate totalmente resilienti di fronte alla crisi pandemica. L'incidenza che negli ultimi trenta anni i processi di globalizzazione, digitalizzazione e i mutamenti demografici hanno determinato nei mercati del lavoro sono state così intense, inserite in contesti di lavoro spesso informali e incontrollati, che hanno radicalmente rideterminato la composizione dei mercati del lavoro internazionali, perdendo spesso, sicuri riferimenti per analizzare e regolare le relazioni lavorative³⁴. Molte delle nuove attivazioni lavorative, soprattutto per i lavoratori più giovani o per le donne, sono ormai caratterizzate da un lavoro on demand o part-time la cui occasionalità non è prestabilita da accordi contrattuali o sindacali trasparenti e condivisi, ma determinata unicamente da ragioni contingenti di maggiore produttività stabilite dalle imprese. Una decontestualizzazione da ogni tipo di formalizzazione del luogo e del tempo lavorativo, spesso confusa, grazie anche a una incessante retorica aziendale recitante una nuova e vitale indipendenza e autonomia del lavoratore (*lavora quando vuoi, dove vuoi, senza un capo*³⁵), in una sorta di completa e apparente frattura con le logiche produttive tayloriste³⁶. In realtà, come dimostrano diverse indagini di campo (Pesole *et al.* 2018; Bergamante *et al.* 2022) e analisi sociologiche, giuridiche, economiche (De Minicis e Marocco 2022), nei nuovi mercati del lavoro, anche quelli completamente esternalizzati, il controllo e la valutazione del lavoratore rimane rigida, gerarchica e costante, circoscritta in tempi e luoghi prestabiliti, determinando per il lavoro on demand e fessurizzato una presunta ma non reale autonomia mediante l'azione di un capo digitale che

³⁴ Il rapporto dal titolo *Le Trasformazioni del lavoro e il futuro della regolazione del lavoro in Europa*, preparato per la Direzione generale del Lavoro e delle politiche sociali della Commissione europea da un gruppo di esperti di diversi Paesi e discipline sotto la direzione di Alain Supiot, analizzava come i radicali cambiamenti che stavano avvenendo nella regolazione del lavoro in Europa, di fronte a enormi trasformazioni economiche-produttive proprie del capitalismo finanziario e globalizzato stavano alterando la capacità di protezione sociale e le possibilità di nuovi interventi regolatori del diritto del lavoro.

³⁵ Narrativa dell'organizzazione del lavoro presso Deliveroo che è diventato nel tempo uno strumento comunicativo in grado di rappresentare in realtà un lavoro basato su una rinnovata dimensione taylorista su base algoritmica e su un cottimo a ore.

³⁶ Uno dei cardini presenti nei tre principi del taylorismo, che segna una sorta di profonda gerarchizzazione e verticalità del processo produttivo, è che "il lavoro di ciascun operaio è interamente programmato dalla direzione ...Questo compito specifica non soltanto ciò che va fatto, ma il modo in cui deve essere fatto e il tempo esattamente concesso per l'esecuzione" (Maciotti 2005, 56).

garantisce un'organizzazione scientifica del lavoro (Aloisi e De Stefano 2022). Così, anche nelle trasformazioni dell'organizzazione della produzione come il lavoro a chiamata, i voucher e il lavoro intermittente, si radicalizza una dinamica di un'organizzazione della produzione e del lavoro post fordista, rintracciabile nella cultura della *lean production* integrata con la tecnologia algoritmica (Garibaldo e Rinaldini 2022), in cui il carattere peculiare dell'utilizzo e dell'organizzazione della forza lavoro è rintracciabile nella espressione *just in time workforce*, che rende la condizione della forza lavoro fortemente controllata e facilmente escludibile dal ciclo produttivo al minimo disallineamento dalle regole imposte dal piano datoriale centrale (Huws 2014); dinamiche rese possibili dalla sempre più forte complementarità tra l'evoluzione della produzione agile e la tecnologia algoritmica³⁷ (Lauande Rodrigues e De Minicis 2021). Inoltre, in molti settori, l'emergere di nuovi modelli di business ha creato incentivi per il lavoro autonomo e un maggiore ricorso a complessi contratti di subappalto e di servizi, spesso senza adeguati dispositivi di protezione sociale (ILO 2021). Si stanno definendo così strade sempre meno formalizzate di ingresso nel mercato del lavoro che determinano un aumento della cosiddetta *Gig economy*, in cui le istituzioni e il diritto del lavoro tendono a ritrovare con più difficoltà il loro compito funzionale: umanizzare la tecnologia nella produzione e nel lavoro (Supiot 1999). In molti contesti internazionali si è assistito a una tassazione meno progressiva sul reddito e altre risorse patrimoniali, con un relativo spostamento della pressione fiscale dal capitale al lavoro. Tali dinamiche hanno determinato diverse forme di stagnazione dei salari reali e un aumento dei livelli di disuguaglianza e insicurezza sociale, incidendo profondamente sia sul sistema delle relazioni industriali che sui modelli di protezione sociale dei lavoratori. Così negli ultimi cinquanta anni si è assistito a una profonda evoluzione del lavoro, che ha reso meno

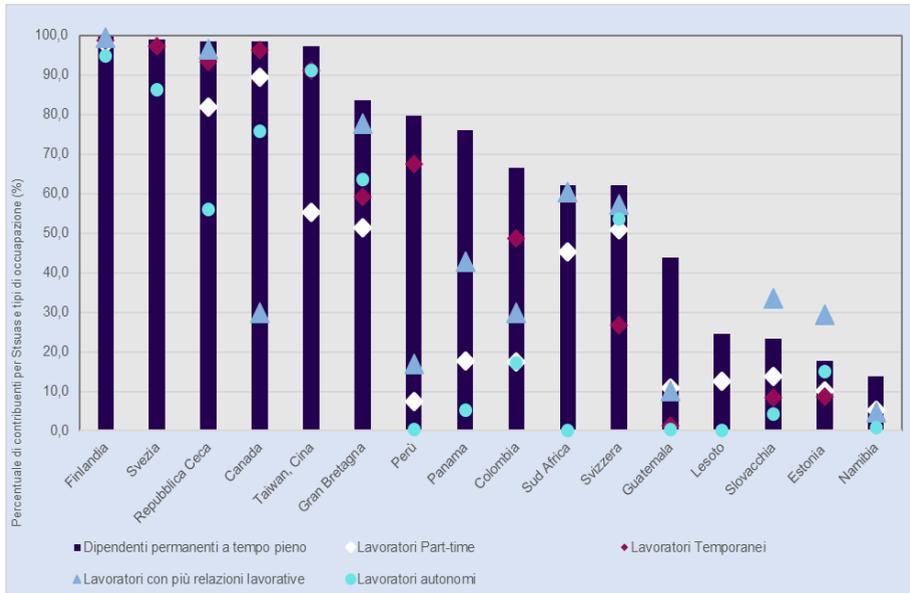
³⁷ Fenomeno non nuovo ma rinvenibile nelle prime forme di produzione digitalmente controllata degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso. Così uno dei più grandi sociologi economici di quegli anni, analizzando scientificamente il processo produttivo nelle prime grandi industrie tecnologiche italiane che integravano cibernetica e *lean production* per la produzione di strumenti informatici o di telefonia (calcolatori cibernetici), definiva il senso finale di tale nuova riconfigurazione produttiva: l'estrazione delle conoscenze operaie (*informazione operativa operaia*) come un *bit che salda l'atomo operaio al piano datoriale centrale* (Alquati 1975, 30). In tal senso un processo produttivo che massimizza la valorizzazione del capitale impiegato non più nell'utilizzo dell'azione fisica operaia, ma nell'estrazione delle conoscenze codificate in schede magnetiche digitali: una primordiale centralità nella valorizzazione dei dati non nell'ambito sociale, ma in quello industriale.

riconoscibile il confine tra lavoro autonomo e lavoro dipendente, e determinato estesi fenomeni di *misclassification* che incidono profondamente nella reale applicazione di un insieme di diritti e tutele per i lavoratori. Data l'evoluzione del mondo del lavoro, con un numero crescente di persone che svolgono un lavoro autonomo o non regolato da contratti standard che passano da attività subordinate ad attività autonome o che combinano le due, sempre più componenti della forza lavoro restano senza un accesso sufficiente alla protezione sociale. Ciò provoca un aumento dei rischi per il benessere dei lavoratori coinvolti e delle loro famiglie che si trovano ad affrontare una costante incertezza economica che può determinare anche un consistente aumento dei fenomeni di povertà lavorativa, provocando un maggiore impatto dei redditi minimi nel mercato del lavoro per contrastare l'aumento dei *working poor*. Circa 2 miliardi di uomini e 1 di donne (più del 60% dell'occupazione globale) lavorano all'interno di diverse organizzazioni produttive caratterizzate da una economia informale (ILO 2021). La maggior parte dei lavoratori presenti nell'economia informale, o erroneamente classificati, non è affiliata a regimi contributivi, né è raggiunta da reti di sicurezza, con ostacoli che limitano l'accesso alla protezione sociale di tipo finanziario, amministrativo e istituzionale. Attingendo alle informazioni disponibili nella *Luxembourg Income Study database*, un'analisi delle quote di lavoratori impegnati in tipologie diverse di occupazione che determinano differenziati regimi contributivi, si evidenziano significative variazioni in relazione alla durata dei contratti e al tipo di relazione lavorativa (figura 1.5).

I risultati mostrano anche una notevole diversità tra i Paesi nella quota di lavoratori che contribuiscono all'assicurazione sociale indipendentemente dallo status occupazionale.

Mentre il divario tra la copertura dei dipendenti a tempo pieno e quelli in altri tipi di occupazione è relativamente piccolo in Finlandia e Svezia, altri Paesi mostrano lacune di copertura più pronunciate per alcune categorie di lavoratori. I lavoratori autonomi, in particolare, hanno significativamente meno probabilità di contribuire a una protezione assicurativa contro la disoccupazione, ma esistono anche grandi lacune di copertura per lavoratori a tempo parziale, lavoratori temporanei e per i lavoratori titolari di più relazioni lavorative.

Figura 1.5 Percentuale di occupati che contribuiscono a un regime di previdenza sociale, per tipo di occupazione, Paesi selezionati, ultimo anno disponibile 2019

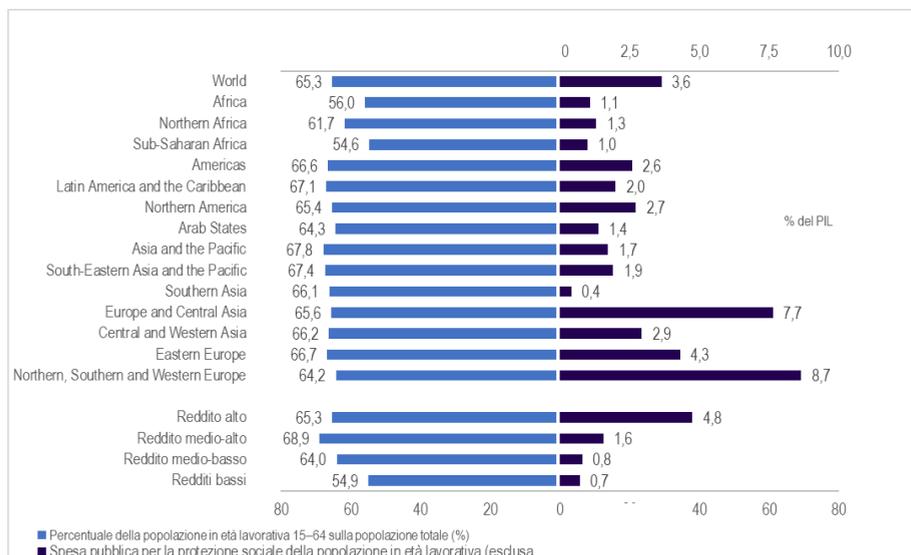


Note: i titolari di più relazione lavorative sono definiti come soggetti occupati che ricoprono più lavori simultaneamente (lavoro salariato e/o autonomo).

Fonte: calcoli ILO basati sul database Luxembourg Income Study (LIS) (<http://www.lisdatacenter.org>, multiple countries; 2007-2018) e indagini nazionali sulle famiglie

Un'interessante indagine dell'ILO (ILO 2021) evidenzia come su 20.000 lavoratori delle *platform work* in 100 Paesi, solo il 40% degli intervistati era coperto dall'assicurazione sanitaria e solo il 20% aveva accesso alla protezione dagli infortuni sul lavoro, alla protezione dalla disoccupazione e alle pensioni di vecchiaia. I dati evidenziano anche un altro aspetto di estremo interesse: la maggior parte dei lavoratori delle piattaforme intervistati avevano accesso a misure ordinarie di protezione sociale non perché coperti da misure di integrazione reddituale riferibili alla loro attività su piattaforma, ma perché avevano ottenuto l'accesso a tali forme di protezione reddituale contributiva in impieghi diversi, svolti contemporaneamente o precedentemente al lavoro su piattaforma. Chi non aveva raggiunto l'accesso a tali forme di protezione in altri impieghi ricorreva, nelle fasi di crisi reddituale, ai programmi di reddito minimo. Il fenomeno descritto appare paradigmatico di molte esperienze lavorative caratterizzate da relazioni *just in time* che spostano i rischi imprenditoriali sui lavoratori e sulla comunità sovraccaricando i livelli di spesa assistenziale pubblica (figura 1.6).

Figura 1.6 Spesa pubblica per la protezione sociale (esclusa la sanità) per la popolazione in età lavorativa (percentuale del PIL) e percentuale della popolazione in età lavorativa di 15-64 anni sulla popolazione totale, per regione e livello di reddito 2019 o ultimo anno disponibile



Note: gli aggregati globali e regionali della spesa pubblica per la protezione sociale per la popolazione in età lavorativa (esclusa l'assistenza sanitaria) sono ponderati per il PIL.

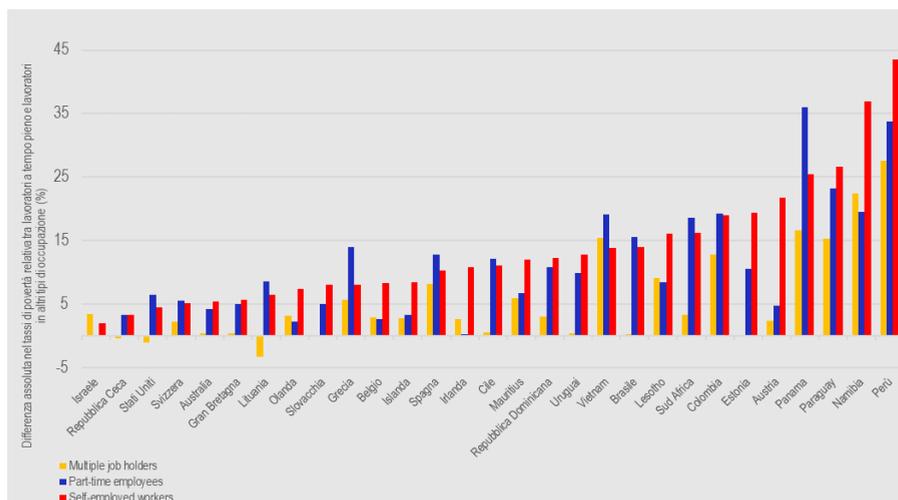
Fonte: ILO, World Social Protection Database, based on the SSI; ILOSTAT; national sources

Così anche prima dell'inizio della crisi economica determinata dalle misure restrittive adottate per contrastare l'epidemia da Covid-19, in generale i lavoratori standard, ancorati a forme di lavoro caratterizzate da un insieme di diritti e protezioni connaturati a una cultura caratterizzata maggiormente dallo storico principio di demercificazione³⁸, hanno affrontato rischi di caduta in

³⁸ Nell'influente lavoro di Esping-Andersen (1990) sui tre mondi del capitalismo welfaristico, la demercificazione appare come la caratteristica centrale dello Stato sociale e gli sforzi per ottenere una *decommodification* del lavoro sono considerati l'obiettivo principale delle storiche politiche welfaristiche di stampo socialdemocratico. La demercificazione può comportare un'uscita dal mercato del lavoro con poca o nessuna perdita di reddito insieme a un utilizzo del lavoro che non viene mai equiparato nel processo produttivo ad altre forme di organizzazione della produzione come i macchinari (capitale fisso). Una concettualizzazione della forza lavoro non strettamente legata alla cultura e alle logiche del mercato, ma appunto depurata da esso mediante un sistema di diritti e tutele. Così nella sociologia economica la demercificazione è la forza dei diritti sociali e del grado di immunizzazione della forza lavoro dalla dipendenza dal mercato. Il concetto di demercificazione proposto originariamente da Polany nel 1944 e successivamente sviluppato da Offe (1984) intende verificare in che misura il welfare nella sua complessità riesca a ridurre la dipendenza delle persone dalla cultura produttiva capitalistica, garantendo il diritto a

situazioni di povertà in misura notevolmente più bassa rispetto ai lavoratori contingenti, part-time, autonomi, occasionali, stagionali, interinali, pienamente inseriti nelle radicali dinamiche di mercificazione della forza lavoro (figura 1.7).

Figura 1.7 Differenza assoluta nei tassi di povertà relativa individuale tra dipendenti a tempo pieno e lavoratori con altri tipi di occupazione. Paesi selezionati, ultimo anno disponibile 2019



Note: la soglia di povertà è definita come il 50% del reddito familiare disponibile equivalente mediano in ciascun Paese. Il reddito familiare è equivalente utilizzando la scala della radice quadrata.

Fonte: calcoli ILO basati sul database Luxembourg Income Study (LIS) (<http://www.lisdatacenter.org>) 2007-2018

Così molti Paesi, sollecitati dal dibattito e dalle raccomandazioni delle istituzioni internazionali³⁹, avevano cominciato a estendere il modello di protezione sociale

un reddito indipendentemente dalle condizioni determinate univocamente dal sistema di organizzazione del mercato (Esping-Andersen 1990, 48).

³⁹ Con la Raccomandazione *Accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi*, ad esempio, il Consiglio europeo nel 2019 individuava obiettivi per sostenere tutti i lavoratori autonomi o atipici che, a causa del loro tipo di contratto o della loro condizione lavorativa, non erano sufficientemente tutelati dai sistemi di protezione sociale, soprattutto in riferimento ai rischi relativi alla carenza reddituale. Già dal 2018 quindi, l'Europa richiamava gli Stati membri a consentire a tutti i lavoratori subordinati e autonomi un accesso più universale ai sistemi di protezione sociale (colmando i divari nella copertura formale), aumentando la trasparenza dei sistemi di protezione sociale e dei relativi diritti. Il contesto evidenziato nei documenti dell'ILO e della Commissione europea indicava come, già prima della fase pandemica, un numero crescente di persone stava accumulando diverse relazioni lavorative, informali e/o mal classificate, con contesti in cui i lavoratori autonomi non erano pienamente inclusi nei sistemi di protezione sociale. Nei Paesi in cui ai lavoratori autonomi veniva offerta una copertura volontaria, i tassi di contribuzione determinanti il premio finale si presentavano bassi con condizioni similari a quelle di alcune tipologie di lavoro dipendente occasionale.

dei lavoratori già prima della fase pandemica, riducendo i requisiti di anzianità contributiva richiesti, denunciando i fenomeni di radicale precarizzazione, semplificando procedure amministrative complesse (ILO 2021) e tentando di regolarizzare il lavoro su piattaforma estendendo il sistema degli ammortizzatori sociali mediante una combinazione tra indennità contributive e non contributive, adattando queste ultime alle caratteristiche specifiche di gruppi di lavoratori dell'economia informale e componendo schemi diversificati di reti di ultima istanza per soggetti *work ready* poveri o per individui non inseribili nel mercato del lavoro. I diversi documenti ILO delle istituzioni dell'Unione europea e del G20 2020 si ponevano anche il problema dei costi dell'estensione del sistema di protezione sociale, affermando come un allargamento del sistema degli ammortizzatori sociali a gruppi di lavoratori precedentemente marginalizzati avrebbe diminuito il ricorso e i costi dell'accesso alle reti di sicurezza di ultima istanza. A livello internazionale si era diffusa così sempre di più, prima della crisi sanitaria, la denuncia di un sistema di ammortizzatori sociali troppo categoriale, con le conseguenze negative che ne derivano per la coesione sociale, il dinamismo del mercato del lavoro e la crescita sostenibile: una struttura che scaricava i costi e il sostegno di molte nuove tipologie di lavoro sulle misure di contrasto alla povertà finanziate dalla leva fiscale, misure che però per loro natura non sono adatte a produrre gli effetti e le azioni di un moderno sistema di indennità contro la disoccupazione. In tale contesto internazionale numerosi stati avevano cominciato a elaborare o implementare riforme del loro sistema di protezione sociale quando l'economia, il lavoro e i sistemi di welfare sono stati travolti dalla crisi sanitaria. Così, la crisi pandemica è intervenuta nel crocevia di questa complessa rimodulazione dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori, rappresentando plasticamente e aggravando la marginalizzazione di un insieme di categorie e tipologie lavorative su cui da tempo, come abbiamo visto, si dibatteva. Il rapporto esaminerà come la pandemia e le misure di contrasto per frenare l'emergenza economica abbiano accelerato, seppure in chiave emergenziale, l'estensione del sistema di PSdL, eliminando numerosi vincoli di carattere finanziario saldati intorno al concetto di austerità.

2 La fase pandemica

2.1 La risposta dei sistemi di PSdL alla crisi pandemica

Nonostante i richiami, le raccomandazioni e le istanze precedentemente evidenziate da parte delle diverse istituzioni internazionali, e i progressi compiuti negli ultimi anni nell'estensione della protezione sociale, in molti contesti internazionali quando la pandemia da coronavirus (Covid-19) ha colpito, si era ancora in una fase di elaborazione e in alcuni casi di implementazione di un processo di ridefinizione del modello ordinario di protezione sociale dei lavoratori (PSdL). La pandemia è così intervenuta in una fase di riforma dei sistemi ritraendo plasticamente, in diversi contesti internazionali, i soggetti lavorativi marginalizzati dalla sicurezza sociale ordinaria e la difficoltà di tali sistemi nel rispondere a crisi generalizzate attinenti, contemporaneamente, a tutti i settori e i comparti produttivi (De Minicis 2021). L'ILO stima che tra il 2019 e il 2020 si siano persi 255 milioni di posti di lavoro, circa quattro volte di più che durante la Grande recessione (2008-2014) scaturita dalle crisi finanziarie globali del 2008 e 2011. I governi hanno risposto cercando di estendere rapidamente i regimi esistenti di protezione sociale, determinando anche nuovi interventi a tutela dell'occupazione e del reddito, per quei lavoratori che non erano inclusi nelle misure ordinarie, aumentando anche gli strumenti di contrasto alla povertà come il reddito di emergenza in Italia, il reddito minimo vitale in Spagna e Portogallo o il reddito di base in Argentina o negli Stati Uniti⁴⁰ (Gentilini 2022). Nei Paesi a medio e basso reddito dove era precaria o inesistente la protezione concentrata su un sistema consolidato di ammortizzatori sociali assicurativi, le risposte sono state essenzialmente di tipo assistenziale (ILO 2021). Da un punto di vista fiscale e finanziario la pandemia ha, così, favorito una politica espansiva in quasi

⁴⁰ In alcuni Stati e per periodi circoscritti.

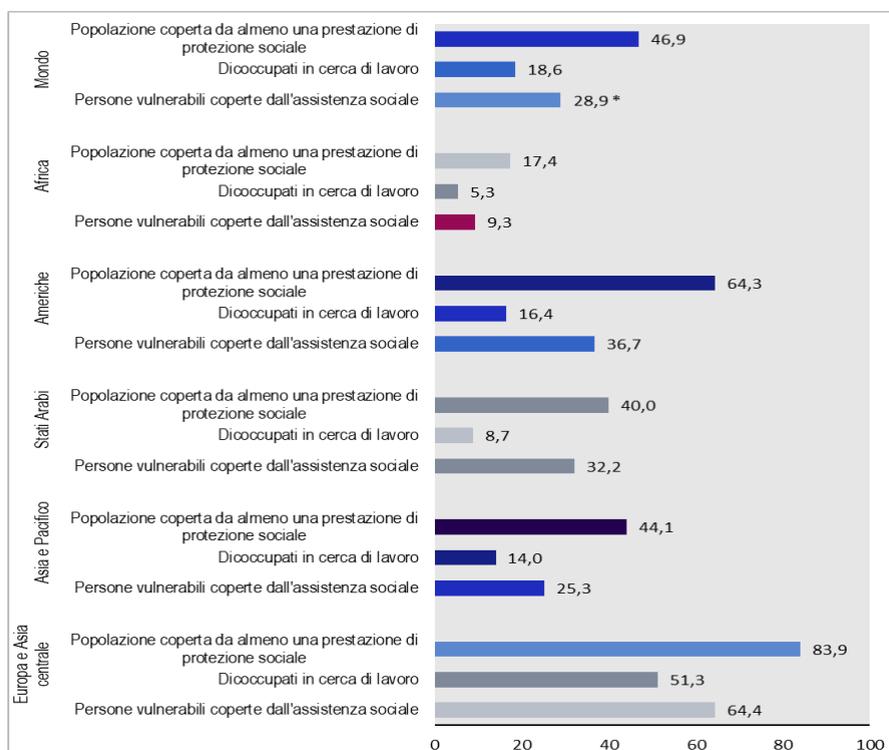
tutti i contesti internazionali esaminati, avvicinandosi, almeno nella fase emergenziale, a politiche di bilancio anticicliche⁴¹. I regimi di protezione contro la disoccupazione e la povertà lavorativa che si presentavano come uno dei segmenti pubblici meno finanziati hanno visto un forte incremento delle risorse disponibili a livello globale. Tale dinamica si riscontra principalmente nei Paesi ad alto reddito. Dinamica già verificatesi in un'altra crisi sistemica solo in parte simile alla crisi sanitaria, la Grande recessione del 2008-2014, che presentava effetti di crollo economico meno immediati di quella sanitaria sul tessuto produttivo e sul reddito dei lavoratori. In quel caso però, superata la fase acuta della crisi, il processo di rafforzamento dei modelli ordinari di protezione sociale dei lavoratori era svanito, condizionato e limitato da una rinnovata estensione delle misure economiche di austerità a livello internazionale che riaffermavano i vincoli di equilibrio nel bilancio, tralasciando i riferimenti emergenziali delle politiche anticicliche (Stiglitz 2014). Le misure di estensione del modello di PSdL a livello internazionale nella fase pandemica sono state di diversa tipologia. Alcuni Paesi, come la Francia, hanno diminuito il periodo minimo di contribuzione, altri hanno introdotto integrazioni reddituali più elevate e soglie di ammissibilità più basse al sistema (es. Finlandia), diversi Paesi hanno aumentato la durata massima dei pagamenti (es. Finlandia, Paesi Bassi). Alcuni contesti internazionali con la presenza di un articolato sistema di ammortizzatori sociali hanno esteso la loro capacità di protezione a lavoratori precedentemente esclusi, come i giovani inoccupati (Ucraina), compresi gli studenti in formazione, i lavoratori domestici (Sud Africa), i lavoratori autonomi (Giordania). A livello generalizzato, però, la perdita di posti di lavoro e il rallentamento economico causato dal Covid-19 ha sottolineato la mancanza di adeguate misure per sostenere i lavoratori disoccupati in molti Paesi a basso e medio reddito, caratterizzati da una forte presenza di una economia informale. Spesso, infatti, in molti contesti internazionali, l'estensione dei regimi di assicurazione contro la disoccupazione è stata ostacolata dalla stessa struttura del mercato del lavoro, che presentava alti livelli di informalità, sottoccupazione, grandi quote di lavoro radicalmente contingente, part-time e multidatori di lavoro subordinato e autonomo, soprattutto tra le donne,

⁴¹ Le teorie anticicliche sulla finanza pubblica non considerano come principio determinante e costante interventi finalizzati all'equilibrio del bilancio, considerano quest'ultimo esclusivamente come uno strumento finalizzato all'equilibrio economico generale. Si tratta delle teorie del bilancio funzionale e del bilancio di piena occupazione. Secondo la teoria della finanza funzionale, di ispirazione keynesiana, il bilancio pubblico ha una funzione anticiclica, cioè attenua le fluttuazioni del sistema economico e deve essere utilizzato per espandere la domanda aggregata oppure per ridurla secondo gli obiettivi di politica economica pianificati.

i giovani e i soggetti più fragili, come i migranti (Peyron e Carter 2017). L'obiettivo dell'estensione dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori è stato raggiunto anche attraverso il perseguimento di un'occupazione maggiormente formalizzata. Un mercato del lavoro fortemente deregolamentato, anche in presenza di intense politiche di attivazione, può comportare potenzialmente, infatti, circoli virtuosi di sottoccupazione (ILO 2021). Così, un'estensione dei regimi di sicurezza sociale, come avvenuto nella fase pandemica, per trasformarsi in un fenomeno consolidato dovrebbe essere accompagnata da un più ampio spettro di politiche, comprendente aspetti macroeconomici come investimenti in politiche industriali e un aumento della qualità della domanda di lavoro (Standing 2012; Gentilini 2022; Crouch 2014). Nella maggior parte dei contesti internazionali i governi dei Paesi coinvolti nella crisi sanitaria hanno tentato di estendere quanto più possibile la copertura per gruppi di lavoratori, fino ad allora non protetti, hanno aumentato i livelli delle prestazioni contro la disoccupazione totale o parziale sia di carattere contributivo che assistenziale, in alcuni casi hanno introdotto nuovi sostegni reddituali, non presenti nei sistemi ordinari di protezione sociale dei lavoratori anche modificando meccanismi amministrativi di erogazione delle politiche passive, mobilitando risorse finanziarie aggiuntive e per periodi circoscritti, annullando le politiche di condizionalità (ILO 2021). Possiamo affermare che, osservando i dati internazionali (Spasova *et al.* 2022; Gentilini 2022), a livello generalizzato i contesti internazionali hanno intrapreso una strategia definibile 'ad alta velocità', per rafforzare nella tempesta emergenziale i sistemi di sicurezza sociale di tutti i lavoratori, abbandonando, almeno nella fase pandemica, dinamiche definibili 'di basso impatto' condizionate da diversi vincoli nazionali o internazionali fiscali (come il congelamento dei vincoli del patto di stabilità nel caso europeo attivando la clausola di salvaguardia definita *general escape clause*). La crisi pandemica ha determinato una risposta globale di estensione del sistema degli ammortizzatori sociali e delle forme di redditi minimi garantiti nel contesto internazionale senza precedenti, superiore per risorse stanziare e misure intraprese nel breve periodo anche a quelle messe in campo durante la Grande recessione, ma tale risposta non è stata omogenea a livello globale. I Paesi a più alto reddito si sono trovati in una condizione migliore per estendere i loro sistemi articolati di sicurezza sociale o nell'introdurre nuove misure emergenziali contingenti. Tali risposte, fondate su una politica di investimento nelle misure pubbliche assistenziali e nell'universalizzazione dei sistemi di protezione sociale, sono state più impegnative nei contesti internazionali a basso reddito, impreparati agli effetti economici della pandemia e che presentavano meno spazio

di manovra per le politiche finanziarie, soprattutto in materia di politica macroeconomica, come i Paesi del continente africano (Gentilini 2022). Come evidenziato, a livello mondiale solo il 18,6 per cento dei lavoratori disoccupati hanno una copertura effettiva contro i rischi di disoccupazione, sia a livello contributivo che assistenziale. Le stime di spesa mostrano che a livello mondiale solo il 3,6% del PIL è speso per la protezione sociale dei lavoratori⁴² (ILO 2021). Molti dei rischi e delle vulnerabilità sociali presenti nel mercato del lavoro si sono, così, scaricate, sulle misure di ultima istanza contro la povertà, una rete di protezione finale per i soggetti più vulnerabili e marginalizzati presenti nella società non inerente il mercato del lavoro (figura 2.1).

Figura 2.1 Copertura efficace della protezione sociale (%), stime globali e regionali, per gruppi di popolazione 2020 o ultimo anno disponibile



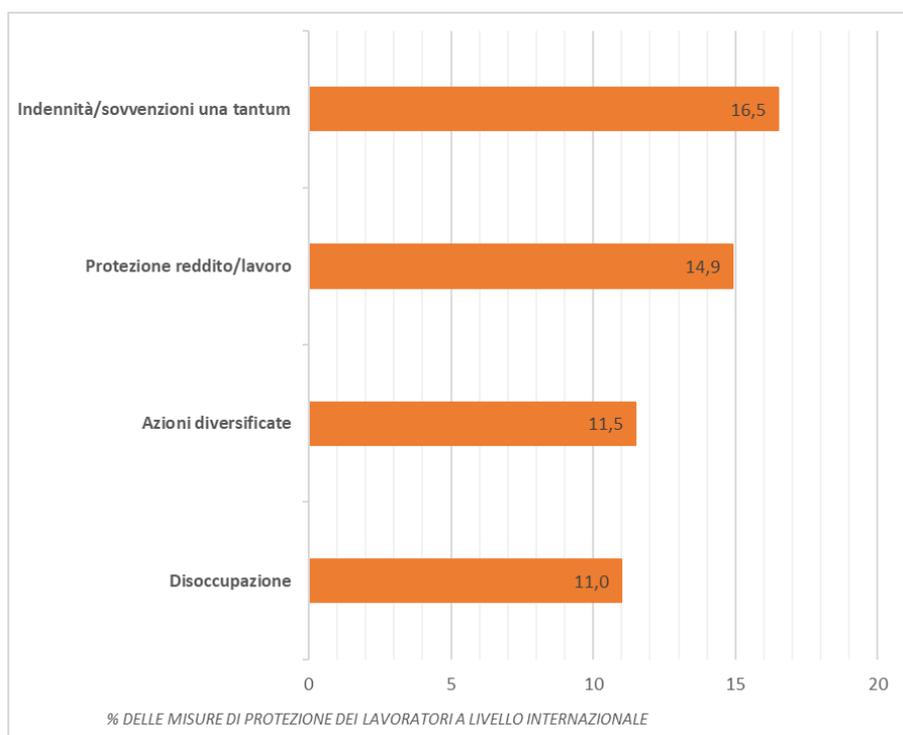
Note: *da interpretare con cautela: stime basate sulla copertura dei dati riportati al di sotto del 40% della popolazione. Gli aggregati globali e regionali sono ponderati per gruppi di popolazione rilevanti.

Fonte: ILO, World Social Protection Database, based on the SSI; ILOSTAT; national sources

⁴² Per approfondire il tema si rimanda a <https://bit.ly/44EYfOh>.

La pandemia, mettendo sotto stress i sistemi di protezione sociale, ha parallelamente determinato azioni senza precedenti per estendere a livello emergenziale i sistemi di integrazione reddituale e sostegno sociale dei lavoratori. Tali azioni si sono concretizzate molto spesso in integrazioni reddituali una tantum (finanziate dalla fiscalità generale) più che in organici disegni di ripensamento del welfare ordinario (figura 2.2).

Figura 2.2 Misure di protezione sociale dei lavoratori in risposta alla crisi del Covid-19, febbraio-dicembre 2020, per tipo e funzione (%). Le misure sono riferibili soltanto a quelle rintracciabili nella protezione reddituale dei lavoratori, il totale non corrisponde così al 100% degli interventi attuati



Fonte: elaborazioni su ILO Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the Covid-19 Crisis around the World 2021

Molte di queste misure comprendevano risposte non contributive, altre rientravano nello spettro degli *short-time work schemes*. Presenti anche interventi per garantire la sicurezza del reddito per i lavoratori vulnerabili adattando o introducendo l'occupazione garantita pubblica (Job Guarantee).

Come ad esempio in Nuova Zelanda, con programmi di lavoro garantito incentrati sulla fornitura di ecosistemi per l'adeguamento delle strutture turistiche. Interessante l'esperienza dello Stato africano del Togo che ha attuato un reddito di base parziale tramite un sistema tecnologico (app) di trasferimento di denaro per i lavoratori dell'economia informale, programma che ha sostenuto redditualmente oltre mezzo milione di individui in un mese (Gentilini 2022). Pagamenti di indennità generalizzate eccezionali o pagamenti universali multipli vicini a forme di reddito di base universale sono stati realizzati anche negli Stati Uniti, che hanno effettuato tre pagamenti quasi universali equivalenti a circa 4.000 dollari a persona (ILO 2021). La crisi ha portato così ad azioni politiche audaci e ha contribuito a una più chiara comprensione delle sinergie tra la protezione sociale basata sui sistemi contributivi e quella incentrata su interventi non contributivi interni ed esterni al mercato del lavoro. Particolare il caso dell'Ungheria, dove la risposta delle istituzioni si è concentrata sul mantenimento quasi esclusivo della domanda di lavoro mediante diretti sostegni economici alle imprese. Tale azione appare in linea con l'obiettivo dichiarato del sistema istituzionale ungherese di lotta alla disoccupazione, realizzando una società interamente basata sul principio 'work based' (Spasova *et al.* 2022). Altri contesti hanno scelto strade diversificate inerenti a una maggiore flessibilità del sistema di protezione sociale, come la variazione del periodo di ricezione delle diverse forme di integrazioni reddituali contro la disoccupazione totale o parziale. Questo periodo è stato prorogato in modi diversi. Ad esempio, la Slovacchia ha esteso i sussidi di un mese e la Germania di tre mesi. Altri Paesi hanno pagato un importo forfettario alle persone i cui benefici contributivi o assicurativi erano scaduti, mentre in Lettonia tutti coloro che non avevano più diritto a percepire qualsiasi tipo di ammortizzatore sociale contributivo ricevevano un'indennità speciale assistenziale di 360 euro al mese per quattro mesi. Alcuni Paesi hanno diminuito il periodo di anzianità assicurativa richiesto per richiedere le indennità di disoccupazione, o annullato l'anzianità lavorativa, come ad esempio l'Italia. In Svezia secondo le disposizioni ordinarie pre-Covid, un lavoratore doveva essere membro di un fondo assicurativo contro la disoccupazione per almeno 12 mesi per poter beneficiare delle integrazioni reddituali assicurative, mentre nelle nuove misure introdotte (marzo-dicembre 2020), ogni mese di adesione veniva quantificato come quattro mesi, riducendo così drasticamente i termini di anzianità contributiva e lavorativa. Oltre alla sospensione delle forme di condizionalità legate ai benefici, alcuni contesti hanno sospeso ogni

adempimento amministrativo, percorsi formativi e inserimenti personalizzati nel mercato del lavoro, agevolando l'accesso alle misure mediante una richiesta effettuata esclusivamente online (Spasova *et al.* 2022). Alcune misure sono state rivolte a gruppi specifici di lavoratori atipici precedentemente esclusi dall'accesso formale al sistema ordinario di protezione sociale. Sempre in Svezia è stato abbassato il limite del periodo effettivamente lavorato in un anno, per consentire a un maggior numero di lavoratori part-time di accedere al regime di protezione sociale assicurativo. In riferimento alle prestazioni di disoccupazione per il lavoro autonomo, i regimi di protezione sociale che risultavano meno accessibili per tale tipologia di lavoro non sono cambiati, mantenendo il regime preesistente essenzialmente fondato su un accesso volontario ai sistemi di protezione sociale per l'inattività lavorativa o imprenditoriale. In Spagna, ad esempio, i lavoratori autonomi hanno un regime di disoccupazione specifico chiamato 'indennità di cessazione dell'attività commerciale' a cui possono aderire volontariamente; le condizioni di ammissibilità e la procedura di domanda sono state semplificate durante la pandemia. Alcuni contesti hanno fornito per gli autonomi indennità emergenziali assistenziali differenziate, come quello italiano. Altre categorie di lavoratori atipici il cui reddito è stato gravemente colpito dalla crisi sono i lavoratori informali e i lavoratori domestici. Alcuni Paesi hanno stabilito misure per sostenere questi gruppi. In Portogallo è stata introdotta una misura interessante rivolta a coloro che non avevano alcun reddito o protezione sociale, fornendo loro un sostegno mensile di 438,81 euro e allo stesso tempo richiedendo a questa tipologia di lavoratori di aderire al sistema di sicurezza sociale con un impegno obbligatorio. La Spagna ha esteso il sussidio straordinario di disoccupazione per mancanza di attività agli autonomi e ai lavoratori domestici. La Polonia ha introdotto un'indennità emergenziale specificamente destinata alle persone con contratti di diritto civile (non coperti dal diritto del lavoro) e ai lavoratori autonomi (Spasova *et al.* 2022). Le misure relative all'estensione delle indennità di disoccupazione hanno avuto effetto (anche se solo temporaneo) sull'accesso effettivo al sistema di protezione sociale per i lavoratori atipici. Ad esempio, nel contesto europeo si stima che solo lo 0,1% dei lavoratori standard sia a rischio di esclusione dall'indennità di disoccupazione, mentre questo rischio è reale per il 31,9% dei lavoratori temporanei e per il 38,7% dei lavoratori contingenti (Eurofound 2023).

Va anche notato che i lavoratori temporanei sono stati tra i più colpiti dalla pandemia e molti sono entrati in una condizione di disoccupazione. Le

integrazioni all'importo, o la diminuzione del *décalage* del sussidio, hanno, comunque, in parte aiutato i lavoratori contingenti e part-time e con redditi più bassi.

Ritornando ancora sulla situazione dei lavoratori autonomi nei Paesi in cui devono essere coperti obbligatoriamente dal regime di assicurazione contro la disoccupazione, il rischio di mancata copertura è piuttosto basso. Al contrario, nei Paesi in cui l'assicurazione è volontaria, ci possono essere grandi differenze nei livelli di protezione rispetto al lavoro dipendente. In Spagna, dove come abbiamo visto la copertura è volontaria, si stima che, a causa del basso livello del beneficio e delle difficoltà nel fornire la prova della cessazione involontaria dell'attività, meno del 18% di tutte le richieste di sostegno per i lavoratori autonomi siano concesse. In Finlandia l'85,9% dei dipendenti a tempo indeterminato è membro di fondi di disoccupazione (sussidio contributivo), rispetto a solo il 21% dei lavoratori autonomi e al 10% dei lavoratori autonomi con dipendenti (Kangas e Kalliomaa-Puha 2018). Pertanto, nei Paesi in cui i lavoratori autonomi possono scegliere di aderire a un regime di disoccupazione, l'allentamento temporaneo di alcune misure durante la pandemia, in particolare quelle relative al requisito della cessazione dell'attività, li ha effettivamente aiutati ad avere un accesso più rapido. Lo stesso vale per alcune categorie specifiche di lavoratori non standard. Nel contesto internazionale, quindi, gli Stati hanno spesso aumentato il numero di misure di sostegno al reddito per soddisfare l'urgente necessità di includere le persone rimaste senza sostegno finanziario attraverso un'azione di aiuto definibile per target group. Inoltre, una delle caratteristiche emerse durante la fase pandemica è la molteplicità degli status dei lavoratori autonomi (Spasova *et al.* 2022): i diritti e le misure di sostegno sono state varie nella pandemia non solo tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti, ma anche tra diverse categorie di lavoro non dipendente. Queste caratteristiche sono visibili anche nella distribuzione di alcune delle agevolazioni ad hoc create a supporto di alcune categorie di lavoratori autonomi (es. Italia) definibili come indennità e bonus, fortemente differenziate negli importi e nei requisiti di accesso.

In conclusione, i regimi di indennità di disoccupazione contributivi rimangono le prestazioni più inaccessibili per alcune categorie di lavoratori atipici e autonomi e non ci sono stati cambiamenti strutturali a livello generalizzato nelle regole per l'accesso formale per questi gruppi dopo la prima ondata pandemica, a eccezione della Svezia, per i lavoratori che lavorano meno del 50% e l'Italia con

l'eliminazione del requisito lavorativo per accedere alle indennità assicurative. In molti contesti, quindi, coloro che non avevano accesso formale ai sussidi di disoccupazione sono rimasti esclusi anche in tempi di Covid-19 dal sistema ordinario assicurativo, ma sostenuti dal sistema emergenziale contingente alla fase pandemica. Per rimediare alla perdita di entrate delle categorie che non hanno accesso alle indennità di disoccupazione, Paesi che mancavano di 'ammortizzatori sociali assistenziali'⁴³ hanno proposto diverse prestazioni temporanee (a volte una tantum) per lo più forfettarie e basate sul reddito (*means tested*); in quasi tutti i casi queste prestazioni sono state finanziate dal bilancio dello Stato.

Nel complesso, le misure emergenziali esaminate sono state selettive: gli adeguamenti indotti dal Covid-19 nel settore della protezione sociale hanno avvantaggiato i lavoratori che avevano già accesso formale ai modelli di PSdL. Così per quanto impressionanti possano essere le misure adottate da una prospettiva comparata rispetto agli anni pre-Covid, l'impatto della protezione sociale della crisi da Covid-19 per i lavoratori senza accesso alla protezione sociale ordinaria è stato affrontato principalmente da misure di emergenza ad hoc. La seconda evidenza, già più volte richiamata, è che questa grave crisi sanitaria ha sottolineato importanti lacune nei sistemi di protezione sociale, già da anni segnalate. La crisi ha chiaramente reso visibili e acuito le disuguaglianze di accesso alla protezione sociale ordinaria nei mercati del lavoro. Come abbiamo visto, i lavoratori autonomi sono tra le categorie più a rischio se la recessione si protrae, particolarmente danneggiati anche i lavoratori autonomi non professionali⁴⁴ spesso erroneamente classificati come lavoratori indipendenti. Più che una radicale messa in discussione da un punto di vista teorico e culturale dei regimi di protezione sociale esistenti, potremmo affermare che molti Paesi, a

⁴³ In genere nella letteratura classica il termine 'ammortizzatore sociale' è associato unicamente con schemi di natura assicurativa escludendo, in una logica teorica definitoria della sicurezza sociale di tipo bismarkiano, ogni intervento assistenziale ricompreso invece in dimensioni teoriche definitorie Beveridgeiane. Nel report abbiamo voluto superare questa distinzione che appare, oggi, non ricomprendere le dinamiche che popolano il mercato del lavoro dove povertà, disoccupazione e occupazione sono condizioni spesso sovrapponibili. Così, già molti sistemi nazionali di protezione sociale applicano indennità di disoccupazione non contributive unicamente rivolte a lavoratori privi di qualsiasi anzianità assicurativa e per questo distinte dai regimi di *minimum income*.

⁴⁴ Per autonomo non professionali intendiamo il lavoratore indipendente non titolare di un'impresa, ma più vicino al concetto di parasubordinazione o attualmente definibile con il principio del *tertium genus* (pronuncia Corte di Appello di Torino n.26 del 2019), indicando un rapporto di lavoro autonomo al confine tra la subordinazione e l'autonomia (si veda la Sentenza in <https://rb.gy/b6rqq>).

livello internazionale, durante la pandemia hanno tutelato gelosamente l'accesso ai regimi di disoccupazione di tipo categoriale (ILO 2021). Sarà interessante osservare in futuro se questa crisi stimolerà quel dibattito da tempo avviato sulla radicale ridefinizione in termini più universali dei modelli PSdL determinando dei risultati concreti e duraturi in termini di estensione del welfare.

3 Alcuni casi studio su Paesi europei

3.1 Premessa metodologica

In questa sezione analizziamo specificatamente alcuni casi di Paesi che, subendo l'impatto della crisi pandemica hanno non solo attuato interventi emergenziali di estensione del proprio sistema di PSdL, ma, successivamente, ne hanno anche rivisto la struttura ordinaria. L'analisi riguarderà per ogni Paese tutte le misure di contrasto alla carenza reddituale dei lavoratori di diversa natura: interventi contributivi e interventi assistenziali presenti nel mercato del lavoro e tra loro integrati mediante l'attuazione del principio *dell'universalismo differenziato*, oltre a un'analisi degli interventi sociali di contrasto alla povertà rientranti nel campo dei regimi di reddito minimo o di sostegno per le famiglie con lavoratori in una condizione di *work poverty*. I Paesi scelti rappresentano esperienze di evoluzione del sistema di protezione attiva e passiva dei lavoratori che si avvicinano per indicatori economici e demografici al sistema italiano. La descrizione dei diversi Paesi varia in termini di complessità dalle fonti informative, rispetto agli impatti diversificati che la crisi economica derivante dalla pandemia ha determinato. Alla fine di ogni descrizione di ciascun Paese è presente una tabella sinottica riassuntiva per verificare quali interventi erano presenti prima della pandemia, quali interventi sono stati introdotti o estesi durante la pandemia e, infine, quali misure emergenziali sono state poi inserite nel modello ordinario.

3.2 Germania

Gli schemi di *short-time working arrangement*

In Germania il *Sozialgesetzbuch* (SGB) III prevede tre schemi di *short-time working arrangements*. Il primo, il lavoro a orario ridotto strutturale (*Konjunkturelle Kurzarbeit*, KUG), è applicabile in caso di una temporanea e inevitabile carenza di ordini a causa di recessioni/crisi economiche o a causa di disastri inevitabili. Questa forma è stata ampiamente utilizzata durante la Grande recessione ed è tuttora promossa per mitigare gli impatti della crisi europea sulle industrie orientate all'esportazione. La seconda forma è il lavoro ridotto in caso di ristrutturazione (*Transferkurzarbeit*, *Transfer-KUG*). In questo caso la durata dell'orario ridotto viene utilizzata per misure di formazione o trasferimento del lavoro. La terza disposizione, il lavoro stagionale a orario ridotto (*Saisonkurzarbeit*, *Saison-KUG*), è uno strumento settoriale per far fronte alle tipiche flessioni stagionali (come nel settore edile, ad esempio). In tutti questi casi, se un datore di lavoro vuole introdurre il lavoro a orario ridotto deve prima consultare il consiglio di fabbrica e poi chiedere l'approvazione all'Agenzia federale per l'impiego (*Bundesagentur für Arbeit*). Al fine di poter procedere verso una di queste tre opzioni l'azienda deve aver esaurito altre opzioni che potrebbero aiutare a evitare l'utilizzo dell'orario ridotto, come la concessione di giorni di ferie, l'utilizzo delle ferie degli anni precedenti o del 10% dell'orario di lavoro dell'anno in corso. Rispetto a questi schemi di *short-time working arrangements* il principale strumento per copertura e utilizzo risulta essere lo strumento del *Kurzarbeit*⁴⁵. Tale misura può essere attivata se un terzo della forza lavoro è interessato da un calo salariale superiore al 10% a causa di una diminuzione temporanea del carico di lavoro⁴⁶. Nel mese solare per il quale si applica il sussidio al lavoro ridotto, deve essere interessato almeno un terzo dei dipendenti di un'azienda perché essa possa accedere a tale beneficio. Se il lavoro a orario ridotto è approvato dall'Agenzia federale per l'impiego, il datore di lavoro paga per l'orario di lavoro effettivo e l'Agenzia federale per l'impiego contribuisce con un'indennità pari al 60% del salario netto mancante. Tale quota sale al 67% se il lavoratore è un genitore. Le indennità di riduzione dell'orario di lavoro sono

⁴⁵ In questo rapporto, il termine *Kurzarbeit* sarà utilizzato per designare lo strumento di integrazione salariale in costanza del rapporto di lavoro ai sensi del diritto tedesco.

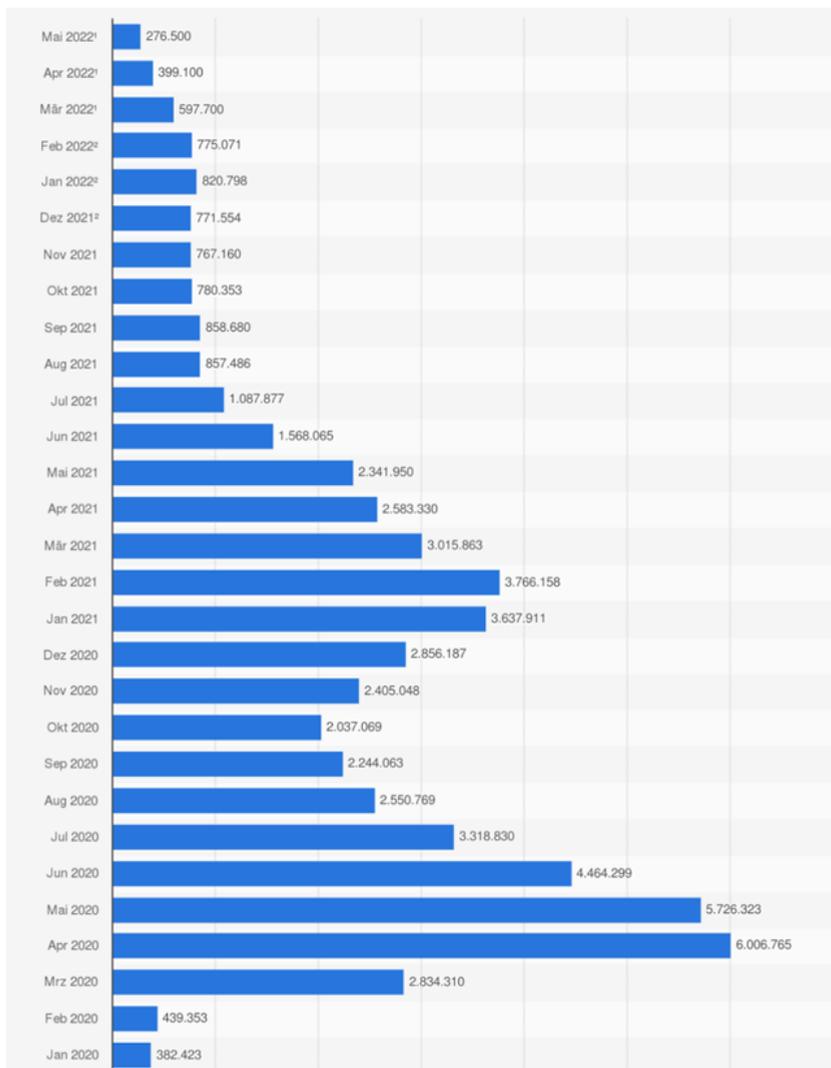
⁴⁶ La forza lavoro in questo caso è definita come comprensiva di lavoratori standard e non standard (esclusi i lavoratori interinali e i lavoratori a domicilio).

concesse ai lavoratori standard e non standard soggetti a contributi previdenziali, per salari mensili non superiori a 7.100 euro nella Germania Occidentale e 6.700 euro nella Germania Orientale (le soglie si riferiscono al 2021). I lavoratori con contratti contingenti definiti 'mini-job' che non sono soggetti al versamento di contributi previdenziali (guadagno fino a 450 euro al mese), i lavoratori interinali (con contratto di lavoro con altro datore di lavoro) e i tirocinanti sono esclusi da questa misura. Inoltre, la durata massima delle indennità di lavoro ridotto finanziate dallo Stato è di sei mesi. Secondo la normativa, tale durata massima può essere prorogata con decreto ministeriale fino a 12 mesi in casi di circostanze eccezionali nel mercato del lavoro in determinati settori o regioni. Può essere prorogata anche fino a 24 mesi in casi di circostanze eccezionali sul mercato del lavoro. In Germania durante il periodo della pandemia da Covid-19 molte aziende hanno utilizzato lo strumento *Kurzarbeit*. Si tratta, infatti, di una politica consolidata che ha svolto un ruolo molto importante anche quando la precedente crisi finanziaria aveva colpito il mercato del lavoro nel 2009/2010. L'importanza del *Kurzarbeit* risulta evidente dalle statistiche (medie annuali) presentate nel grafico successivo (figura 3.1) che mostrano l'uso dello strumento (accessi mensili alla misura) prima e durante la fase pandemica (gennaio 2020-maggio 2022).

Parallelamente al forte utilizzo del *Kurzarbeit*, durante la pandemia sono state utilizzate altre misure previste dall'ordinamento tedesco. Uno di questi strumenti è la cosiddetta 'chiusura annuale'. Poiché questa possibilità di interrompere il lavoro in un'azienda o in uno stabilimento non è molto popolare in Germania in fasi economiche di non recessione, questa misura, che appunto prevede la chiusura totale temporanea dell'attività economica è stata utilizzata soprattutto durante il primo lockdown. Va inoltre menzionato l'utilizzo di strumenti convenzionali per la flessibilizzazione dell'orario di lavoro. Questi ultimi hanno avuto un ruolo molto importante durante le crisi occupazionali derivante dai precedenti shock finanziari, che hanno colpito il mercato del lavoro nel 2009-2010 e 2012-2013⁴⁷.

⁴⁷ In particolare, se vogliamo temporizzare la fase della crisi economica finanziaria abbiamo le seguenti sequenze: 2008 shock finanziario 2009-2010 crollo dell'occupazione; 2011 crisi del debito sovrano; 2012-2013 crollo dell'occupazione. La sequenza di queste fasi è interpretabile perché gli shock sui mercati finanziari sono velocissimi, ma si trasmettono con lentezza all'economia reale e con più lentezza al mercato del lavoro. Nella prima fase il *labour hoarding* ha frenato la caduta dell'occupazione. Nella seconda fase, la crisi si è ripercossa con maggiore rapidità sul mercato del lavoro.

Figura 3.1 Utilizzo del *Kurzarbeit* tra gennaio 2020 e maggio 2022 (stime mensili)



Fonte: elaborazioni su ILO Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the Covid-19 Crisis around the World 2021

Il contesto giuridico durante la pandemia da Covid-19

Durante la pandemia da Covid-19 si è assistito a un proliferare di provvedimenti legislativi volti a mitigare le conseguenze economiche e sociali per il mondo del lavoro, rivolti alle imprese e ai datori di lavoro oltre che ai lavoratori, ma anche verso il lavoro autonomo e gli inoccupati.

Prima di addentrarci nella descrizione dell'attuazione del sopramenzionato *Kurzarbeit*, vale la pena citare una serie di integrazioni salariali che mostrano uno stretto legame con *Kurzarbeit*. Tali misure comprendono aiuti finanziari alle imprese e ai lavoratori autonomi, un adeguamento del diritto fallimentare e delle procedure collettive nonché le procedure della legge sulla creazione di nuovi stabilimenti (*Betriebsverfassungsgesetz*). Essendo il *Kurzarbeit* un mezzo per ridurre il costo del lavoro, ci sono molti altri costi aziendali che non cessano in caso di perdita del lavoro o in caso di temporanea riduzione o cessazione dello stesso. Per far fronte a tali costi sono stati quindi introdotti programmi di aiuto finanziario alle imprese ad alta intensità. Così, lo Stato Federale ha introdotto una misura di supporto alle imprese mettendo a disposizione 353,3 miliardi di euro, crediti e garanzie pubbliche, per un volume complessivo di 819,7 miliardi di euro. Questo programma si somma a quelli dei singoli Länder. Un ulteriore aspetto di interesse riguarda l'adeguamento della legge fallimentare e delle procedure collettive. Tale riforma può essere considerata come assistenza finanziaria alle imprese, in quanto mira a salvaguardare la solvibilità e la sopravvivenza delle stesse. Il legislatore ha quindi sospeso l'obbligo di presentare istanza di fallimento entro tre settimane dal sovraindebitamento o dall'insolvenza fino al 30 settembre 2020, sospensione prorogata poi al 31 dicembre. Inoltre, come si vedrà in seguito, ampia importanza è stata data al supporto finanziario per i lavoratori autonomi, in quanto gruppo occupazionale escluso dal regime di *Kurzarbeit*.

Disoccupazione in caso di sospensione o riduzione lavorativa

Per l'attuazione del *Kurzarbeit* si devono distinguere due diversi aspetti giuridici: l'area contrattuale relativa al rapporto di lavoro tra datore di lavoro e lavoratore e l'area amministrativa relativa all'Agenzia del lavoro competente. Si precisa in questa sede che le norme giuridiche relative all'attuazione della misura *Kurzarbeit* fanno parte del codice della previdenza sociale. Questa base giuridica può essere trovata:

- nel contratto di lavoro individuale;
- in un contratto collettivo (preesistente o negoziato in occasione della perdita del rapporto di lavoro) qualunque sia il livello al quale esso sia (di filiale, regionale, nazionale, aziendale o altro) concluso tra un'organizzazione datoriale o un datore di lavoro e un sindacato;

- in un accordo di stabilimento (preesistente o eventualmente negoziato) concluso tra il datore di lavoro e il consiglio di stabilimento.

In caso di attivazione della misura è previsto per il lavoratore il mantenimento del contratto di lavoro con una riduzione dell'orario e, di conseguenza, una riduzione della retribuzione. La riduzione può variare tra il 90% e lo 0% dell'attività abituale; quindi, deve esserci una diminuzione dell'attività che porta a una perdita di stipendio dal 10% al 100%. Il datore di lavoro resta obbligato a pagare la retribuzione per il lavoro che rimane al di fuori della riduzione prevista. In caso di cessazione temporanea dell'attività, ovvero di una riduzione del 100%, lo stipendio sarà completamente a carico della fiscalità generale.

Per quanto riguarda il procedimento amministrativo e le prestazioni sociali, esistono due differenti strumenti previsti nella normativa relativa al *Kurzarbeit*: il regime generale e il regime speciale di attività parziale stagionale. Il regime generale è applicabile a priori a tutte le attività economiche con almeno un dipendente. Come presentato in precedenza, ai fini dell'attivazione il datore di lavoro può, a seguito di un calo tra il 10% e il 100% del normale orario di lavoro, fare richiesta alla misura tramite l'Agenzia del lavoro locale competente. Al fine di garantire un reddito sufficiente, i dipendenti interessati dal *Kurzarbeit* hanno diritto a un'indennità di disoccupazione parziale pagata dall'Agenzia del lavoro il cui importo varia a seconda della situazione personale e della durata dell'attività parziale. È da considerare inoltre che il datore di lavoro è in linea di principio obbligato a riconoscere la totalità dei contributi ai dipendenti in regime di *Kurzarbeit* (calcolati sul 100 per cento della retribuzione). Il regime speciale di *Kurzarbeit* si riferisce a dinamiche stagionali del mercato del lavoro ed è applicabile solo tra il 1° dicembre e il 31 marzo. La sua applicabilità è limitata ad attività economiche la cui attuazione è interessata da perdite di posti di lavoro stagionali. Funziona secondo gli stessi principi dello schema generale presentato in precedenza. Durante i periodi di *Kurzarbeit*, non vi è alcun divieto di licenziamento o limitazione del rispettivo diritto. I licenziamenti restano possibili e sono leciti in qualsiasi momento e per qualsiasi motivo, a patto che vengano rispettate le condizioni previste della legge sul licenziamento (in particolare nel Codice civile tedesco *Das Bürgerliche Gesetzbuch BGB*) e la legge sulla protezione del licenziamento, *Das deutsche Kündigungsschutzgesetz* (KSchG). Una volta terminato il rapporto di lavoro, l'ex lavoratore perde il diritto all'indennità di disoccupazione parziale e sarà soggetto al regime generale di indennità di disoccupazione assicurativa.

Interventi specifici durante la fase pandemica

Gli schemi presentati in precedenza sono stati sviluppati e istituiti in particolare durante gli anni della Grande recessione e quindi l'impianto era già in essere durante la recente crisi da Covid-19. Tuttavia, le regole sono state modificate per adattarsi al meglio alle esigenze delle aziende e dei dipendenti, durante la fase pandemica. La tabella 3.1 esemplifica tali interventi.

A marzo 2020 si sono registrate le prime iniziative, al fine di adeguare il regime *Kurzarbeit* (legge del 13 marzo 2020) e l'integrazione salariale parziale (*KugV*, *Kurzarbeitergeldverordnung* - Ordinanza del 23 marzo 2020) con effetto retroattivo dal primo marzo 2020 fino a dicembre 2020. Tali misure sono state più volte prorogate nel corso della fase pandemica (dal 1° gennaio al 30 marzo 2021, dal 31 marzo al 22 giugno 2021, dal 23 giugno al 28 settembre 2021, dal 29 settembre fino alla fine dell'anno 2021 e infine fino alla fine del marzo 2022). Inoltre, da marzo 2020 la quota di dipendenti di un'azienda che deve essere interessata dalla perdita di lavoro e dalla riduzione dell'orario al fine dell'attivazione della misura *Kurzarbeit* è stata ridotta di 1/3, passando dal 33% al 10% (regola generale dell'articolo 96 del SGB III). Inoltre, in questa fase lo strumento *Kurzarbeit* è stato aperto ed esteso anche ai lavoratori temporanei (Sezione 3 *KugV*). Infine, in linea con l'orientamento complessivo del sistema di sicurezza sociale dei lavoratori tedesco, in questa fase sono stati introdotti incentivi volti a stimolare la formazione continua durante i periodi di utilizzo del *Kurzarbeit*. In particolare, tali riforme sono state implementate a partire da dicembre 2020 nel Job Security Act (*Beschäftigungssicherungsgesetz*).

Tabella 3.1 Modifiche al regime ordinario di *Kurzarbeit* effettuate durante la fase pandemica

Condizioni e criteri	Regime ordinario	Variazioni durante la fase pandemica
Quota dipendenti soggetti a riduzione lavorativa ai fini dell'attivazione	$\geq 1/3$	$\geq 10\%$
Esaurimento del cumulo di ore di lavoro straordinario ai fini della flessibilità	Necessario	Non considerato
Importo della misura in relazione alla riduzione salariale	60% (67%)* del salario netto perso	60% (67%) fino a 80% (87%) del salario netto perso
Durata massima prevista per la misura	Fino a 12 mesi	Fino a 24 mesi
Quota di contributi previdenziali relativi al salario pre-riduzione a carico del datore di lavoro	100%	100%, ma rimborso del 50% possibile su richiesta

Note: *l'aliquota più elevata si riferisce a lavoratori con figli a carico.

Fonte: Brockman J., C. in Ce.C.A.P 2022

Come anticipato, l'attivazione del *Kurzarbeit* si verifica a seguito di una riduzione dell'attività che porti a una riduzione dello stipendio mensile lordo di almeno il 10% (articolo 96 del SGB III) e la misura copre parte di questa perdita di reddito. Durante la pandemia da Covid-19 la quota di 'copertura' reddituale relativa al *Kurzarbeitergeld* è stata aumentata. Le regole prevedevano una graduazione temporale della percentuale della retribuzione coperta. Nei primi tre mesi di beneficio, a prescindere dalla riduzione dell'orario lavorativo e dalla relativa riduzione dell'importo, la misura riconosce il 60% (67% in caso di figli a carico) della riduzione di reddito da lavoro subita dal lavoratore a seguito della riduzione dell'orario lavorativo. Dal quarto mese, in caso di riduzione dell'orario lavorativo di almeno il 50%, è riconosciuto il 70% (77%) del salario 'netto perso'; mentre a partire dal settimo mese la quota sale all' 80% (87%). La durata regolare dell'indennità *Kurzarbeit* è di 12 mesi (articolo 104 SGB III). Nell'ambito dell'adeguamento degli strumenti durante l'emergenza Covid-19, la durata è stata estesa a 24 mesi, qualora il lavoratore avesse acquisito il diritto prima del 31 marzo 2021, garantendo la copertura massima quindi sino al 31 marzo 2022. A seguito di questa data la durata massima prevista è ritornata a essere di 12 mesi. Il finanziamento del contributo della misura è connesso alla quota di lavoro svolto dal lavoratore durante il beneficio della stessa. In caso di attività lavorativa parziale, il contributo ricevuto è composto, in parte, dalla quota di salario legata all'attività lavorativa svolta a carico del datore di lavoro e dal rimborso parziale della quota di salario persa a carico della misura. Durante la fase pandemica è stata introdotta la possibilità per il datore di lavoro di richiedere e beneficiare di un rimborso del 50% dei contributi previdenziali versati in relazione ai salari in caso di lavoratori ad attività parziale, esclusivamente se questi ultimi partecipano a percorsi di formazione continua durante il periodo di utilizzo della misura (ulteriori criteri sono la durata di almeno 120 ore di formazione e l'accreditamento dei fornitori erogatori dei servizi formativi). Sono inoltre riconosciuti ai datori di lavoro rimborsi per le spese sostenute per la formazione continua che variano in base alla dimensione aziendale (dal 15% per realtà economiche con almeno 2.500 dipendenti fino al 100% per realtà con meno di 10 dipendenti). Questo pacchetto di misure di supporto alla formazione continua dei lavoratori durante la fase attuativa del *Kurzarbeit* è previsto fino a fine luglio 2023.

Costi e sovvenzioni europee (SURE)

La Germania, come già evidenziato, non ha presentato domanda di sostegno finanziario nell'ambito del programma SURE. I costi del *Kurzarbeit* sono stati sostenuti principalmente dalle riserve dell'Agenzia federale del lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*) costituite dai contributi sociali (datori di lavoro e dipendenti) nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione. Inoltre c'era il sostegno del bilancio federale finanziato dalle tasse. Pertanto, la spesa dell'Agenzia federale del lavoro nel 2020 di 61 miliardi di euro (rispetto ai 33,2 miliardi di euro nel 2019) ha superato il record precedente (risalente all'anno 2003 con 56,8 miliardi di euro). Tali costi sono stati finanziati da entrate (contributi del datore di lavoro e dei dipendenti) per 33,7 miliardi di euro, riserve dell'Agenzia federale del lavoro per 20 miliardi di euro e sostegno finanziario del Bund per 6 miliardi di euro. Nel 2021 la spesa è stata di circa 58 miliardi di euro, che non erano coperti da entrate fiscali. Così, le riserve finanziarie dell'Agenzia federale sono state consumate e il Bund ha nuovamente pagato un importante sussidio di circa 18 miliardi di euro, finanziato dalle tasse.

Misure di protezione sociale e inclusione sociale in risposta alla pandemia

A complemento della sezione precedente dedicata alle misure in costanza di rapporto di lavoro, questa sezione fornisce una breve descrizione delle principali misure relative alla protezione sociale e all'inclusione sociale che sono state messe in atto in Germania per contribuire a mitigare il disagio finanziario e sociale prodotto dalla recessione economica causata dalla pandemia, specialmente rispetto alle indennità di disoccupazione e alle misure di supporto al reddito. Si basa su dati e informazioni derivanti dal network europeo European Social Policy Network (ESPN) aggiornati al 15 aprile 2021. Per ogni misura, fornisce le seguenti informazioni:

- a) breve descrizione della misura;
- b) categoria: è una prestazione forfettaria, una prestazione condizionale, sia una prestazione fissa che una prestazione condizionale, o né una prestazione fissa né una prestazione condizionale?
- c) tempistica: quando è iniziata/finita la misura? Prolungamento della stessa?
- d) a seconda della categoria: importo e durata, per misure flat; intervallo (minimo-massimo), durata e condizionalità (soglie), per misure condizionali; 'Non applicabile' in caso di misure né 'flat' né condizionali;

- e) popolazione target: qual è/sono l'obiettivo/i – vale a dire, quali parti della popolazione o della forza lavoro. Laddove i dati e le prove siano prontamente disponibili, numero stimato di persone prese di mira e/o richiedenti;
- f) beneficiari: qual è il numero dei destinatari della misura;
- g) presenza della misura prima della fase pandemica o eventuali modifiche della stessa in relazione alla fase pandemica.

Estensione del diritto all'indennità di disoccupazione I (*Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs*)

Nell'ambito del secondo pacchetto di protezione sociale adottato dalla legislatura federale nel maggio 2020, il periodo di percepimento del 'beneficio di disoccupazione I' (ossia l'indennità contributiva contro la disoccupazione di cui al Codice sociale III, legge sulla promozione dell'occupazione, che disciplina il regime di assicurazione contro la disoccupazione) è stata prorogata, una volta, di tre mesi. Tutti i beneficiari del 'beneficio di disoccupazione I', il cui diritto è scaduto tra maggio 2020 e dicembre 2020, hanno beneficiato del regime. Lo scopo delle proroghe era mitigare le conseguenze finanziarie della pandemia da Covid-19 per i disoccupati. A dicembre 2020, 2.707.000 persone erano registrate come disoccupati presso l'Agenzia federale per il lavoro; il tasso di disoccupazione basato sul totale della popolazione civile economicamente attiva è stato del 5,9%, un punto percentuale in più rispetto a dicembre dell'anno precedente. Il 43% dei disoccupati registrati a dicembre 2020 rientrava nella competenza giuridica del sistema di assicurazione contro la disoccupazione e il 57% nell'ambito della competenza giuridica del sostegno alla indennità di disoccupazione II non contributiva per persone in cerca di lavoro. Ciò significa che la crisi dovuta al Covid-19 ha avuto un impatto relativamente maggiore sul numero di beneficiari dell'indennità di disoccupazione II che sul numero di beneficiari dell'indennità di disoccupazione I o delle prestazioni sociali per soggetti giudicati dai *Job center* non occupabili (*Bundesagentur für Arbeit 2020*)⁴⁸. Si può presumere che anche l'estensione temporanea del diritto

⁴⁸Il sostegno al reddito per le persone in cerca di lavoro rappresenta una seconda rete di sicurezza sociale a prova di reddito in caso di disoccupazione. Poiché copre tutte le persone bisognose in grado di lavorare, la maggior parte dei beneficiari non è registrata come disoccupata, ma può comprendere anche soggetti inoccupati o *working poor*. Pertanto, l'indennità si presenta come un ibrido tra una assicurazione contro la disoccupazione e una misura di reddito minimo, anche se a differenza del reddito minimo è riservata soltanto ai soggetti senza impedimenti alla realizzazione di prestazioni lavorative.

all'indennità di disoccupazione I abbia contribuito a questo sviluppo e abbia aumentato, almeno temporaneamente, la copertura degli aventi diritto alle prestazioni più elevate dell'assicurazione contro la disoccupazione I. L'indennità di disoccupazione I assicurativa, la cui entità è pari al 60% (con figli 67%) dell'ultima retribuzione netta viene normalmente corrisposta se il disoccupato ha lavorato in regime di assicurazione obbligatoria per un minimo di 12 mesi entro il periodo di 30 mesi. Il regolare periodo massimo di fruizione del beneficio di 12 mesi è prorogato per i disoccupati anziani, con 15 mesi di erogazione del beneficio per gli over 50, 18 mesi per gli over 55 e 24 mesi per gli over 58 (con una proporzionata proroga dei periodi di contribuzione ammissibile). Inoltre, la ricezione del beneficio è legata alla disponibilità a cercare attivamente un lavoro e a collaborare con gli sforzi di inserimento lavorativo proposti dalle agenzie per il lavoro. Il gruppo target principale a cui è rivolta l'indennità I sono i lavoratori disoccupati soggetti all'assicurazione obbligatoria. I lavoratori autonomi possono essere assicurati su base volontaria, ma solo pochi si avvalgono di questa opzione. I lavoratori marginali⁴⁹, cosiddetti *minijobber* non hanno diritto all'indennità di disoccupazione.

Tutti i beneficiari dell'indennità di disoccupazione I il cui diritto è scaduto tra maggio e dicembre 2020 hanno beneficiato della proroga del periodo di diritto. Il governo federale non ha fornito informazioni sul numero previsto di beneficiari dell'estensione dell'indennità di disoccupazione I. Per il 2020 ha calcolato i costi totali per tutti i bilanci pubblici in 1,07 miliardi di euro (0,031% del PIL 2019)⁵⁰. Al fine di facilitare la comprensione delle variazioni introdotte alla misura di assicurazione contro la disoccupazione la tabella 3.2 sintetizza le principali caratteristiche della misura in esame.

⁴⁹ In Germania, l'occupazione marginale esiste se un dipendente guadagna non più di 450 euro al mese o se il suo impiego è limitato a un massimo di tre mesi o 70 giorni lavorativi nell'arco di un anno lavorativo.

⁵⁰ I dati del PIL 2019 (qui e nelle sezioni seguenti) si basano sui dati dell'Ufficio federale di statistica tedesco.

**Tabella 3.2 Descrizione sintetica della misura di indennità di disoccupazione I
Arbeitslosenversicherung**

Indennità di disoccupazione I (<i>Arbeitslosenversicherung</i>)	
Campo di applicazione	<p>* Tutti i dipendenti (compresi i tirocinanti). * In generale, il diritto all'indennità di disoccupazione I (<i>Arbeitslosengeld</i>) non dipende dalla nazionalità.</p> <p>* Le disposizioni del codice di sicurezza sociale tedesco si applicano in linea di principio a tutte le persone con residenza o residenza abituale in Germania. Ciò non pregiudica il diritto internazionale e bilaterale. In alcuni casi eccezionali, l'indennità di disoccupazione I (<i>Arbeitslosengeld</i>) può essere corrisposta in base al diritto nazionale nei Paesi limitrofi. Ciò è regolato principalmente dal regolamento 883/2004.</p> <p>Assicurazione volontaria continuata</p> <p>Per alcune categorie di persone è prevista la possibilità di versare contributi per l'assicurazione volontaria nel regime di assicurazione contro la disoccupazione (§ 28a Codice sociale, Libro III -SGB III) Le categorie ammissibili di persone includono:</p> <ul style="list-style-type: none"> * genitori di un bambino di età inferiore ai 3 anni; * persone che si sviluppano professionalmente se ciò consente un avanzamento di carriera, o hanno un'altra attività professionale; * lavoratori autonomi che lavorano almeno 15 ore settimanali; * persone occupate all'estero al di fuori dell'Unione europea o Paesi associati. <p>Condizioni: 12 mesi di copertura contributiva obbligatoria secondo (es. lavoro assicurabile) negli ultimi 30 mesi. Nessun'altra copertura assicurativa obbligatoria.</p>
Condizioni principali	<p>Un lavoratore dipendente è considerato disoccupato se:</p> <ul style="list-style-type: none"> * non è impegnato in un rapporto di lavoro (senza lavoro); * fa uno sforzo per porre fine a questa situazione (sforzi propri); * è disponibile per le attività di collocamento intraprese dall'agenzia per il lavoro (disponibilità). <p>La condizione di lavoratore subordinato, autonomo o in attività come collaboratore familiare non esclude che la persona sia senza lavoro se l'orario del lavoro o dell'attività svolta è inferiore a 15 ore settimanali.</p> <p>Una persona è considerata disponibile se:</p> <ul style="list-style-type: none"> * può svolgere un'attività lavorativa idonea assicurabile di almeno 15 ore settimanali alle condizioni usuali nella sezione del mercato del lavoro ritenuta idonea; * è in grado di reagire in modo tempestivo alle offerte dell'agenzia per il lavoro per il suo inserimento nel mercato del lavoro; * è pronto ad assumere qualsiasi ragionevole impiego assicurabile fino a 15 ore settimanali ed è pronto a partecipare a qualsiasi intervento di inserimento lavorativo. <p>Il disoccupato deve registrarsi personalmente presso l'Agenzia per il lavoro competente (<i>Agentur für Arbeit</i>). In linea di principio, i dipendenti devono comunicare in anticipo che stanno cercando un lavoro, al più tardi tre mesi prima della fine del loro contratto di lavoro. Se vengono informati entro tre mesi dalla scadenza del contratto di lavoro, devono farlo entro tre giorni dalla notifica. La registrazione può essere effettuata anche se la disoccupazione non si è ancora materializzata, ma si prevede che si verificherà entro i prossimi tre mesi.</p> <p>Sono obbligati ad avvalersi di tutte le possibilità previste per il reinserimento lavorativo. Devono inoltre utilizzare le disposizioni dell'accordo di integrazione concluso dai disoccupati con l'Agenzia per il lavoro. Devono fare i propri sforzi per porre fine alla loro disoccupazione, es. candidarsi alle posizioni vacanti e avvalersi della consultazione delle strutture self-service informative messe a disposizione dall'Agenzia per il lavoro.</p>

Segue

segue Tabella 3.2

Indennità di disoccupazione I (<i>Arbeitslosenversicherung</i>)	
Periodo qualificante l'accesso beneficio	<p>Il disoccupato deve essere stato assicurato obbligatoriamente da almeno 12 mesi negli ultimi 30 mesi.</p> <p>Sono assicurati obbligatori i dipendenti soggetti all'assicurazione obbligatoria e:</p> <ul style="list-style-type: none"> * beneficiari di indennità di maternità o di malattia; * persone che si prendono cura di bambini sotto i 3 anni; * persone che prestano assistenza domiciliare a una persona per ≥ 10 ore settimanali. <p>Anche i seguenti gruppi sono soggetti all'assicurazione obbligatoria a determinate condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> * giovani che partecipano a servizi di formazione professionale e riabilitazione; * persone che prestano servizio militare; * detenuti che percepiscono un salario secondo il codice penale tedesco.
Base di riferimento per il calcolo	Salario lordo giornaliero medio dell'ultimo anno fino a un tetto massimo di accertamento delle prestazioni di 7.050 euro al mese.
Importo	<ul style="list-style-type: none"> * Beneficiari con figli: 67% della retribuzione netta (la retribuzione netta è determinata forfettariamente deducendo dalla retribuzione lorda la consueta interruzione del lavoro dipendente). * Beneficiari senza figli: 60% del guadagno netto. <p>Il tasso di indennità non diminuisce nel tempo con la durata della disoccupazione. L'importo massimo è determinato dal massimale di valutazione delle prestazioni. Gli importi minimi e massimi non variano a seconda dei motivi di disoccupazione.</p>
Durata	La durata delle prestazioni dipende dalla durata della copertura assicurativa obbligatoria negli ultimi 5 anni e dall'età del beneficiario.

Fonte: Öffentliche und Private Arbeitsvermittlung, <https://tinyurl.com/yp5d4z2k>

Aiuti emergenziali assistenziali in risposta al coronavirus destinati a lavoratori autonomi

In Germania, i lavoratori autonomi, e in particolare quelli per i quali il lavoro autonomo costituisce l'unica fonte di reddito sono stati tra i gruppi più colpiti dalla pandemia. All'inizio della prima fase di blocco delle attività, il governo federale ha introdotto il programma *Corona-Soforthilfe* (aiuti di emergenza coronavirus), che offriva assistenza finanziaria a microimprese, lavoratori autonomi e liberi professionisti che avevano attraversato difficoltà economiche a causa della pandemia. I fondi erano concepiti come sussidio per coprire i costi operativi fissi e potevano essere utilizzati solo quando le disponibilità liquide private erano esaurite. Per il periodo da gennaio a giugno 2021, è stato lanciato un programma speciale per i lavoratori autonomi individuali (artigiani), noto come *Neustarthilfe* (assistenza alla nuova partenza). Questo programma

prevedeva che i lavoratori autonomi potessero richiedere una somma forfettaria una tantum per coprire i costi operativi. Il *Corona-Soforthilfe* era inizialmente limitato a tre mesi (da aprile a giugno 2020) e offriva un pagamento una tantum fino a 9.000 euro per le aziende con un massimo di cinque dipendenti e fino a 15.000 euro per le aziende con un massimo di 10 dipendenti. Il *Neustarthilfe* veniva erogato se il fatturato nel periodo gennaio-giugno 2021 fosse stato inferiore di almeno il 60% rispetto al corrispondente periodo del 2019. Il costo di gestione forfettario era pari al 50% del fatturato totale nel 2019, fino a un massimo di 7.500 euro. Il *Corona-Soforthilfe* è rivolto a microimprese, lavoratori autonomi e liberi professionisti, mentre il *Neustarthilfe* è rivolto soltanto a lavoratori 'esclusivamente' autonomi. Il costo del programma *Corona-Soforthilfe* ha raggiunto i 50 miliardi di euro di stanziamento con un numero di 3 milioni di lavoratori autonomi e microimprese coinvolti. Il *Neustarthilfe* nel 2020 ha raggiunto circa 2 milioni di lavoratori autonomi. Il programma *Corona-Soforthilfe* ha identificato i lavoratori autonomi come gruppo target proprio all'inizio della pandemia. Tuttavia, l'assistenza ha assunto la forma di un sussidio per i costi operativi, che ha dissuaso molti lavoratori autonomi con costi compensativi molto bassi dall'applicarlo. Inoltre, il criterio che richiedeva di esaurire la propria liquidità per accedere alla misura ha agito come ulteriore deterrente⁵¹. Di conseguenza, delle 1,8 milioni di domande approvate, solo 13,7 miliardi di euro (0,4% del PIL 2019) dei 50 miliardi di euro previsti sono stati utilizzati. Entrambi i programmi erano nuove misure non previste nel sistema ordinario di protezione sociale dei lavoratori.

Indennità contro la disoccupazione non contributiva II e sussidi familiare *means tested e work tested*

La principale misura a tutela della disoccupazione a carattere non contributivo e *work tested* in Germania è la *Grundsicherung für Arbeitsuchende*, ossia l'indennità di disoccupazione II. La tabella 3.3 ne riporta in sintesi le caratteristiche principali. Da alcuni, per il suo carattere ibrido, è definita anche come *partial basic income for jobseekers*⁵², un reddito minimo appunto, definito solo per soggetti occupabili.

⁵¹ Le caratteristiche di questo programma differiscono tra le regioni (Länder) in quanto l'implementazione del programma è stata demandata ai Länder che hanno integrato in modo differente la misura nazionale con interventi regionali.

⁵² Per un approfondimento sui redditi di base parziali si rimanda a De Minicis e Bergamante 2019b.

Tabella 3.3 Descrizione sintetica della misura di indennità di disoccupazione II *Grundsicherung für Arbeitsuchende*

Indennità di disoccupazione II (<i>Grundsicherung für Arbeitsuchende</i>) - abili al lavoro	
Principi generali	<p>Schema sociale finanziato tramite fiscalità generale il cui accesso è sottoposto alla prova dei mezzi (<i>means tested</i>) finalizzato a garantire un livello di sussistenza socioculturale minimo per i beneficiari che sono capaci di lavorare e che:</p> <ul style="list-style-type: none"> * non percepiscono un reddito sufficiente per soddisfare i propri bisogni; * non ricevono un sostegno sufficiente da altre persone, in particolare dai familiari o da altre fonti di prestazioni previdenziali. <p>L'importo del beneficio è definito dalla differenza tra la disponibilità delle risorse finanziarie dei beneficiari e la soglia definita che garantisce il sostentamento. L'importo è definito su base individuale.</p> <p>Il sostegno al reddito di base per le persone in cerca di lavoro (<i>Grundsicherung für Arbeitsuchende</i>) è, in generale (per circa il 75%), amministrato dall'Agenzia federale per il lavoro (<i>Bundesagentur für Arbeit</i>) insieme alle autorità locali nei cosiddetti centri per l'impiego (<i>Job center</i>) gestiti congiuntamente. Inoltre, i comuni autorizzati erogano prestazioni sotto la propria responsabilità.</p>
Campo di applicazione	<p>Oltre al beneficiario in grado di lavorare, i membri familiari che non sono in grado di lavorare ricevono assistenza, se necessario, per assicurarne il sostentamento, a condizione che non siano esclusi per circostanze particolari.</p>
Condizioni principali	<p>Nazionalità: In linea di principio, nessun requisito di nazionalità, a esclusione di coloro che non rientrano nella <i>EU Freedom of Movement</i> e immigrati non UE senza diritto di soggiorno.</p> <p>Età: dall'età di 15 anni fino all'età pensionabile ordinaria (esistente un <i>minimum income scheme</i> dedicato agli over 65: <i>Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</i>). Ogni bambino bisognoso di aiuto ha un diritto individuale ad essere riconosciuto beneficiario della misura se vive nella stessa famiglia dell'applicante.</p> <p>Condizione lavorativa: le seguenti persone hanno diritto a ricevere l'indennità di disoccupazione II: * persone in grado di lavorare e non rientranti nell'indennità di disoccupazione I; * persona non grado di lavorare pienamente, ovvero quando, a causa di malattia o infermità, beneficiari non in grado di lavorare a tempo indeterminato per almeno 3 ore al giorno alle normali condizioni del mercato del lavoro; * persona bisognosa di aiuto, per esempio non in grado di mantenersi adeguatamente con il reddito o il patrimonio a disposizione.</p> <p>I componenti dello stesso nucleo familiare inabili al lavoro beneficiano della misura purché non abbiano diritto al sostegno al reddito di base per gli anziani e per le persone con capacità di guadagno ridotta.</p>
Condizionalità attivazione	<p>I beneficiari abili al lavoro sono obbligati a partecipare a tutte le misure di inclusione orientata al lavoro definite nell'accordo stipulato con il <i>Job center</i>. I beneficiari in grado di lavorare sono obbligati ad accettare un lavoro adeguato o a partecipare a adeguate misure di formazione professionale. Esenzioni a queste misure sono previste in caso della presenza di un minore di età inferiore ai 3 anni nel nucleo e/o presenza di membri familiari bisognosi di cure che non possono essere assicurate altrimenti.</p> <p>Il mancato rispetto degli obblighi dei beneficiari può comportare una riduzione dell'indennità di disoccupazione. Tali riduzioni non possono superare il 30% dell'importo originario della misura e possono essere revocate se il beneficiario dimostra di aver assorto ai suoi obblighi.</p>

Segue

segue Tabella 3.3

Indennità di disoccupazione II (<i>Grundsicherung für Arbeitsuchende</i>) - abili al lavoro	
Definizione risorse economiche	In linea di principio, vengono presi in considerazione i redditi e i patrimoni di tutti i membri del nucleo familiare.
Base reddituale	Il reddito da prendere in considerazione include tutte le fonti di reddito, a eccezione della pensione di base e le pensioni di disabilità o inabilità.
Definizione importo	Integrazione complessiva definita come somma delle caratteristiche dei singoli componenti del nucleo familiare secondo i seguenti importi: * 449 euro al mese per chi vive da solo o per genitori single; * 404 euro al mese per coniugi conviventi, partner registrati e altri partner; * 376 euro al mese per ragazzi dai 15 anni in su; * 311 euro al mese per ragazzi dai 7 ai 14 anni; * 285 euro al mese per i bambini di età inferiore ai 6 anni. Inoltre la famiglia riceve i costi effettivi per l'alloggio e il riscaldamento (a seconda dei casi), le prestazioni educative e, eventualmente, l'aumento del fabbisogno previsto inizialmente.
Durata	Non è prevista una durata massima, ma una revisione ogni dodici mesi. Previsto il prolungato sino a che la condizione di bisogno sussiste.
In-work benefits	Previsti schemi di <i>in-work benefits</i> , guadagni da lavoro inferiori a 100 euro non sono considerati al fine della misura. Per redditi da lavoro dipendente compresi tra 100 e 1.000 euro, il reddito è detratto del 20%; per redditi da lavoro compresi tra 1.000 e 1.200 euro (o 1.500 euro per famiglie con figli) viene detratto il 10%.

Fonte: Öffentliche und Private Arbeitsvermittlung, <https://tinyurl.com/yp5d4z2k>

Di seguito sono riportate le modifiche legate alla fase pandemica introdotte in Germania relative all'indennità di disoccupazione II, utilizzando lo schema riassuntivo presentato in precedenza.

- a) L'accesso alle prestazioni è stato agevolato per un periodo limitato per coloro che, a causa della pandemia, dovevano richiedere le prestazioni di reddito minimo previste dal Codice sociale II o XII⁵³.
- b) Il periodo di attuazione andava inizialmente dal 1° marzo 2020 al 31 dicembre 2020 ed è stato successivamente prorogato fino al 31 marzo 2021 e poi di nuovo fino al 31 dicembre 2021.
- c) Gamma, durata e condizionalità: le modifiche per facilitare l'accesso alle prestazioni di indennità II includono:
 - sospensione temporanea della valutazione del patrimonio;

⁵³ I rispettivi regimi sono 'sostegno di base al reddito per le persone in cerca di lavoro', 'assistenza al costo della vita' (per individui non istituzionalizzati) e 'sostegno al reddito di base in vecchiaia e in caso di ridotta capacità di guadagno'.

- un riconoscimento temporaneo delle spese effettive per l'alloggio e il riscaldamento, a seconda dei casi; e una semplificazione dell'imputazione del reddito nel caso di decisioni provvisorie⁵⁴.

La misura non si caratterizza come nuova, ma come risposta alle conseguenze della fase pandemica, ha beneficiato di un'estensione. Nell'ambito del terzo pacchetto di protezione sociale entrato in vigore il 1° aprile 2021 è stato introdotto un pagamento *un tantum* per i beneficiari maggiorenni delle prestazioni di reddito minimo. Il governo federale, per il perdurare della fase pandemica, ha deciso di aumentare gli oneri finanziari per i beneficiari di prestazioni di reddito minimo e ha deciso quindi di integrare la copertura assistenziale esistente ai cittadini e ai lavoratori presenti nel regime di reddito minimo. In particolare, sono ammissibili tutti gli adulti che hanno diritto all'indennità di disoccupazione II. Ne hanno diritto anche le persone che percepiscono l'assistenza per il sostentamento, o le prestazioni di base per la vecchiaia e la ridotta capacità di guadagno, o che percepiscono l'indennità per richiedenti asilo. Lo stesso vale per le persone che ricevono un'assistenza integrativa per il sostentamento come prestazione sociale ai sensi della legge sulla compensazione sociale (*Soziale Entschädigung nach dem Bundesversorgungsgesetz*). Sono esclusi solo coloro che hanno diritto al bonus figlio 2021. La prestazione aggiuntiva è stata introdotta per la prima volta e integra le prestazioni di reddito minimo esistenti. Altri interventi finalizzati a mitigare gli effetti della fase pandemica hanno interessato altre misure di natura assistenziale non contributive e *means tested*, le quali hanno avuto come principale focus di azione il supporto ai minori o ai nuclei con minori. Al fine di rispondere nel modo più rapido e 'meno burocratico' possibile ai cambiamenti a breve termine della situazione reddituale delle famiglie a basso reddito, il primo aprile 2020 è stato introdotto l'Assegno integrativo di emergenza per figli a carico (*Notfall-Kinderzuschlag*) con iniziale scadenza al 30 settembre poi posticipata al 2021. L'accesso alla misura è *means tested* e l'importo della stessa definito in base a una pluralità di fattori, principalmente la condizione reddituale della famiglia e la sua

⁵⁴ Tra i vari casi in cui è fattibile, una decisione provvisoria è emessa se non è ancora possibile quantificare con precisione quanto un individuo/nucleo guadagnerà nei prossimi mesi, ma risulta chiaro o almeno molto probabile che tale guadagno non sarà sufficiente a coprire le spese minime. Normalmente, dopo la fine del periodo di sovvenzione della misura si deve poi determinare quanto reddito è stato effettivamente percepito. Se tale importo differisce dal reddito inizialmente stimato, i benefici concessi devono essere adeguati retroattivamente e devono essere versati ulteriori pagamenti al beneficiario, oppure, in caso contrario, devono essere effettuati rimborsi all'ente erogatore; nel suddetto periodo di approvazione, tale decisione definitiva è stata emessa solo su richiesta del beneficiario stesso.

dimensione, le spese di alloggio e l'età dei figli. La misura prevedeva un importo massimo per figlio di 185 euro mensili, aumentati a 205 euro nel 2021; la durata è stata estesa dai sei mesi iniziali a dodici. Secondo la legge federale sugli assegni familiari, i genitori possono richiedere l'assegno complementare per figli a carico se il loro reddito è sufficiente per coprire i propri bisogni, ma non quelli dei propri figli o dell'intera famiglia. Questa misura, 'Assegno integrativo di emergenza per figli a carico', ha avuto lo scopo, quindi, di limitare l'accesso alle prestazioni di reddito minimo diverse da quelle presentate in precedenza e in particolare alla misura del beneficio di sussistenza (*Hilfe zum Lebensunterhalt*). Un ulteriore intervento ha riguardato il preesistente regime di defiscalizzazione riservato ai genitori single. Nello specifico questa misura ha avuto lo scopo di compensare gli oneri aggiuntivi affrontati dai genitori single durante la pandemia attraverso un aumento della soglia di defiscalizzazione che è stata aumentata da 1.908 euro della fase pre-pandemica agli attuali 4.008 euro. La popolazione beneficiaria consta della totalità di genitori single con reddito tassabile. Un ulteriore intervento ha riguardato la misura child-bonus, ossia il bonus figli/o. Nello specifico questa misura ha riguardato i nuclei già beneficiari del child benefit ordinario per almeno un mese del 2020 e si costituisce di un pagamento annuale una-tantum di 150 euro. Al fine di completare la ricostruzione delle principali misure non contributive e *means tested* (e *work tested*) a supporto dei lavoratori e famiglie, la tabella 3.4 riporta le caratteristiche principali della seconda misura riconducibile a uno schema di reddito minimo o supporto assistenziale familiare, ossia l'indennità di sussistenza (*Hilfe zum Lebensunterhalt*). Dato il focus specifico sulla popolazione attiva, si è scelto di non presentare la terza misura principale riconducibile a tali schemi, ossia il Sostegno al reddito di base per anziani e persone con capacità di guadagno ridotta (*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*) che riguarda, come esplicitato nel nome, individui anziani.

Tabella 3.4 Descrizione sintetica della misura di indennità di sussistenza II (*Hilfe zum Lebensunterhalt*)

Indennità di sussistenza II (<i>Hilfe zum Lebensunterhalt</i>) – inabili al lavoro	
Principi di base	<p>Schema sociale finanziato tramite fiscalità generale il cui accesso è sottoposto alla prova dei mezzi (<i>means tested</i>) finalizzato a garantire un livello di sussistenza socioculturale minimo) a coloro che:</p> <ul style="list-style-type: none"> * non percepiscono un reddito sufficiente per soddisfare i propri bisogni; * non ricevono un sostegno sufficiente da altre persone, in particolare dai familiari o da altre fonti di prestazioni previdenziali. L'importo del beneficio è definito dalla differenza tra la disponibilità delle risorse finanziarie dei beneficiari e la soglia definita come soglia che garantisce il sostentamento. L'importo è definito su base individuale dei membri componenti il nucleo familiare. L'indennità di sussistenza (<i>Hilfe zum Lebensunterhalt</i>) è gestita e amministrata dal governo federale.

Segue

segue Tabella 3.4

Indennità di sussistenza II (<i>Hilfe zum Lebensunterhalt</i>) – inabili al lavoro	
Campo di applicazione	La misura è destinata a persone inabili al lavoro per un periodo di tempo limitato e costituisce un diritto legale individuale. La misura estende la copertura anche ai singoli familiari e conviventi del beneficiario.
Condizioni principali	Nazionalità: I cittadini tedeschi e i familiari di altre nazionalità che non risiedono solo temporaneamente in Germania hanno generalmente diritto al beneficio. Norme speciali si applicano in particolare agli stranieri senza permesso di soggiorno o agli stranieri il cui soggiorno è finalizzato esclusivamente alla ricerca di un impiego. Disposizioni speciali si applicano anche alle persone aventi diritto alle prestazioni ai sensi della legge sui benefici per i richiedenti asilo. Età: nessun requisito di età; i minorenni possono accedervi. Al raggiungimento dell'età pensionabile prevista dalla legge e in caso di inabilità permanente, la misura è convertita in 'Sostegno al reddito di base per anziani e persone con capacità di guadagno ridotta' (<i>Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</i>).
Condizionalità attivazione	Se i beneficiari sono ragionevolmente in grado di svolgere un lavoro nonostante le loro capacità limitate per motivi di salute o legati all'età, la misura prevede anche l'offerta di un lavoro nonché la preparazione e l'orientamento della persona avente diritto. A seguito di ciò, l'accettazione dei lavori proposti diviene una forma di condizionalità della misura.
Base reddituale	Il reddito da prendere in considerazione include tutte le fonti di reddito, a eccezione della pensione di base e le pensioni di disabilità o inabilità.
Definizione importo	I benefici sono concessi nella misura necessaria a garantire il livello di sussistenza, tenuto conto del reddito/patrimonio del nucleo beneficiario. La soglia del livello di sussistenza varia prevalentemente in base alla differenziazione per età delle persone aventi diritto, delle prestazioni beneficiarie della tipologia familiare. Inoltre, sono riconosciuti sussidi forfettari a copertura dei costi per l'alimentazione, l'igiene personale, le attrezzature domestiche e le esigenze personali della vita quotidiana. Anche le spese effettive di alloggio e riscaldamento sono coperte per l'intero importo a condizione che siano ragionevoli.
Durata	Illimitato, finché dura la situazione di bisogno.

Fonte: Öffentliche und Private Arbeitsvermittlung, <https://tinyurl.com/yp5d4z2k>

Scheda sinottica finale Germania: Sistema di PSDL ed evoluzione durante e post emergenza pandemica

Misure	Preesistente (P) /emergenziale (E)	Destinatari	Modifiche nell'emergenza	Modifiche dopo la fase emergenziale
I) Indennità contro la disoccupazione contributiva				
Disoccupazione totale (Indennità di disoccupazione)	P/E	Disoccupati con requisiti contributivi e lavorativi	Sì	No
Disoccupazione parziale (<i>short-time work schemes</i>)	P/E	Disoccupati con requisiti e contributi lavorativi	Sì	No

Segue

Misure	Preesistente (P) /emergenziale (E)	Destinatari	Modifiche nell'emergenza	Modifiche dopo la fase emergenziale
II) Indennità contro la disoccupazione II non contributive individuali e sussidi famigliari <i>means+work tested</i>				
Indennità di disoccupazione non contributive <i>means tested</i>	P/E	Disoccupati, Inoccupati, <i>working poor</i> giudicati abili al lavoro dai <i>Job center</i>	Sì	Sì
Strumenti di integrazione del reddito di nuclei famigliari con lavoratori in crisi reddituale (interventi in <i>work benefit</i>)	P/E	Nuclei famigliari con componenti abili al lavoro in crisi reddituale	Sì	No
III) Sostegni assistenziali no <i>means+work tested</i>. Il livello reddituale-patrimoniale del nucleo famigliare è in una condizione di povertà				
Reddito minimo	P (misura specifica per gli inabili al lavoro)	Soggetti giudicati dai <i>Job centers</i> non occupabili	Sì	No
Reddito di base parziale	Non presente			

3.3 Portogallo

Le misure di sostegno al reddito nel crocevia della crisi da Covid-19; l'architettura complessiva del sistema di sicurezza sociale nella Repubblica di Portogallo

Iniziamo la trattazione del sistema di PSdL portoghese con l'insieme delle integrazioni reddituali contro il rischio di disoccupazione concesse mediante un sistema assicurativo o attraverso la fiscalità generale. Come osserviamo, il Portogallo attua un sistema misto di estensione della sicurezza reddituale dei lavoratori basandosi in modo indifferenziato nel contrastare la carenza reddituale non solo in riferimento ai contributi versati, ma alla necessità del momento. Applicando il principio 'dell'universalismo differenziato':

- indennità di disoccupazione (*subsídio de desemprego*);
- indennità di disoccupazione sociale (*subsídio social de desemprego*);
- indennità di disoccupazione parziali (*subsídio de desemprego parcial*);

- indennità per la cessazione (totale o parziale) del lavoro per i lavoratori autonomi (*subsídios por cessação de atividade para trabalhadores independentes*).

I lavoratori residenti in Portogallo e coperti dal regime generale di sicurezza sociale possono richiedere l'indennità di disoccupazione se:

- avevano un contratto di lavoro e sono diventati disoccupati;
- hanno cessato il lavoro involontariamente (lavoratori autonomi finanziariamente dipendenti);
- sono ex beneficiari di pensioni di invalidità che sono ritenuti in grado di lavorare a seguito di una valutazione della capacità lavorativa.

I beneficiari dell'indennità di disoccupazione devono risultare in possesso dei seguenti requisiti:

1. risiedere in Portogallo;
2. essere involontariamente disoccupati;
3. essere in grado di lavorare e disponibili all'impiego;
4. essere registrati come persone in cerca di lavoro presso un *Centro de Emprego* (Centro per l'impiego) nella loro zona di residenza;
5. soddisfare il requisito del 'periodo minimo di qualificazione': 360 giorni di lavoro retribuito (con retribuzione registrata) nei 24 mesi di calendario immediatamente precedenti la data di disoccupazione.

I giorni in cui il beneficiario ha lavorato nei seguenti Paesi sono conteggiati per il periodo minimo di qualificazione:

- Stati dell'UE, Islanda, Norvegia, Lichtenstein o Svizzera;
- Paesi che hanno firmato accordi di previdenza sociale con il Portogallo che consentono di conteggiare i contributi registrati in tali Paesi ai fini dell'indennità di disoccupazione richiesta in Portogallo.

I lavoratori possono richiedere 'l'indennità di disoccupazione sociale', un'indennità in denaro versata al beneficiario disoccupato per compensare la mancanza di reddito dovuta alla disoccupazione involontaria se non soddisfano le condizioni per l'indennità di disoccupazione assicurativa o dopo che questa ha esaurito i suoi tempi di utilizzo.

Per sussidi di disoccupazione sociale i beneficiari:

- devono soddisfare il requisito del periodo minimo di qualificazione di 180 giorni di lavoro retribuito (con retribuzione registrata) durante i 12 mesi di calendario immediatamente precedenti la data di disoccupazione;

- oppure 120 giorni di lavoro subordinato nei 12 mesi precedenti l'inizio della disoccupazione in caso di disoccupazione non volontaria per scadenza del contratto a tempo determinato o per licenziamento da parte del datore di lavoro in periodo di prova;
- non devono possedere beni mobili di valore superiore a 106.368 euro o redditi superiori all'80% dello IAS (Social Support Index) (354,56 euro), soggetti a capitalizzazione ponderata.

Per quanto riguarda l'assegno sociale concesso alla scadenza dell'indennità di disoccupazione contributiva i beneficiari non devono possedere beni mobili di valore superiore a 106.368 euro e reddito superiore all'80% degli IAS (354,56 euro) o reddito corrispondente a 465,56 euro al termine dell'indennità di disoccupazione iniziale; inoltre, i beneficiari devono avere almeno 52 anni e soddisfare le condizioni per avere diritto alla vecchia pensione anticipata in caso di disoccupazione di lunga durata.

I lavoratori possono richiedere l'indennità di disoccupazione parziale, un'indennità in denaro corrisposta ai lavoratori che hanno richiesto o stavano ricevendo l'indennità di disoccupazione e che successivamente riprendono il rapporto di lavoro con un contratto a tempo parziale o che iniziano un'attività lavorativa autonoma.

Per sussidi di disoccupazione parziale i beneficiari:

- devono aver richiesto o già percepire il sussidio di disoccupazione;
- devono essere occupati o in procinto di lavorare come dipendenti a tempo parziale con una settimana lavorativa media settimanale inferiore a quella di un lavoro a tempo pieno in una situazione comparabile, a condizione che il reddito da tale lavoro sia inferiore all'importo del Indennità di disoccupazione;
- devono lavorare o essere in procinto di svolgere un'attività autonoma, a condizione che i guadagni derivanti da tale lavoro siano inferiori all'importo del Trattamento di disoccupazione.

Le indennità per la cessazione del lavoro e le indennità parziali per la cessazione del lavoro sono destinate ad alcune categorie di lavoratori autonomi (lavoratori che dipendono finanziariamente da un unico ente aggiudicatore e il cui contratto di servizio è cessato contro la loro volontà, nonché lavoratori gestione di imprese e dirigenti o amministratori di società che interrompono l'attività lavorativa e/o chiudono l'attività per giustificati motivi).

Il periodo minimo di qualificazione per i lavoratori autonomi è fissato in 360 o 720 giorni di contributi previdenziali versati nei 24 o 48 mesi precedenti la data di cessazione del contratto di servizi o altra forma di lavoro a seconda che i lavoratori siano rispettivamente economicamente dipendenti da un ente aggiudicatore o da altri gruppi di lavoratori autonomi (singoli imprenditori che esercitano un'attività commerciale e industriale e titolari di un'impresa individuale a responsabilità limitata nonché il coniuge o il partner coadiuvante). Il periodo di diritto del sussidio al reddito dipende dall'età del beneficiario e dal numero di mesi di reddito registrato ai fini della sicurezza sociale dall'ultimo periodo di disoccupazione del beneficiario. Per i beneficiari divenuti disoccupati che non hanno soddisfatto il requisito del periodo minimo di qualificazione per accedere al Beneficio di disoccupazione contributivo, il periodo di diritto è riportato nella tabella 3.5.

Tabella 3.5 Periodo di utilizzo indennità di disoccupazione non contributiva

Età del beneficiario	N. di mesi con reddito registrato	Periodo di diritto	
		N. di giorni benefici ricevuti	Aumento
Fino a 30 anni di età	Meno di 15	150	
	Uguale o maggiore di 15 e minore di 24	210	30 giorni ogni 5 anni con reddito registrato
	Uguale o maggiore di 24	330	
Tra i 30 ei 39 anni	Meno di 15	180	
	Uguale o maggiore di 15 e minore di 24	330	30 giorni ogni 5 anni con guadagni registrati negli ultimi 20 anni
	Uguale o maggiore di 24	420	
Tra i 40 e i 49 anni	Meno di 15	210	
	Uguale o maggiore di 15 e minore di 24	360	45 giorni ogni 5 anni con guadagni registrati negli ultimi 20 anni
	Uguale o maggiore di 24	540	
50 anni di età o più	Meno di 15	270	
	Uguale o maggiore di 15 e minore di 24	480	60 giorni ogni 5 anni con guadagni registrati negli ultimi 20 anni
	Uguale o maggiore di 24	540	

Fonte: sites de emprego em Portugal, <https://tinyurl.com/35t3afaa>

Nel caso di disoccupazione di lunga durata, i dipendenti possono avere diritto ad anticipare la pensione di vecchiaia dopo i 62 anni di età nel caso di beneficiari di età pari o superiore a 57 anni alla data di disoccupazione. È possibile anche oltre i 57 anni di età per coloro che hanno versato contributi per 22 anni e che abbiano compiuto 52 anni al momento della disoccupazione. In questo caso, l'importo della pensione viene ridotto. I disoccupati di lungo periodo possono richiedere un sostegno mensile pari all'80% dell'importo dell'ultimo sussidio di disoccupazione sociale percepito da erogare in un periodo di 180 giorni dalla data della domanda. Per i lavoratori autonomi, la durata del diritto dipende anche dall'età del beneficiario e dal numero di mesi con reddito registrato ai fini previdenziali (sono richiesti almeno 24 mesi); in particolare, il diritto varia da 330 giorni per i beneficiari di età inferiore a 30 anni, a 540 giorni per i beneficiari di età pari o superiore a 50 anni, a cui si aggiungono i rispettivi periodi di maggiorazione.

I periodi di diritto all'indennità di disoccupazione che terminano nel 2021 sono stati eccezionalmente prorogati di 6 mesi durante la fase pandemica.

L'importo giornaliero è pari al 65% del reddito di riferimento, calcolato sulla base di un mese di 30 giorni.

Gli importi per gli ex beneficiari di pensione di invalidità ora ritenuti idonei a lavorare sono:

- 80% della IAS (354,56 euro al mese) per chi vive da solo o 100% della IAS (443,20 euro) per chi convive con i familiari.

Il reddito di riferimento (R/360) è calcolato come segue:

- la somma di tutti i guadagni registrati (compresi i premi di ferie e di Natale) dichiarati all'Istituto di Previdenza sociale per 12 mesi, compresi i premi di ferie e di Natale, a partire dal mese precedente la data di disoccupazione, diviso per 360.

I bonus festivi e natalizi sono conteggiati solo se esigibili entro il periodo di riferimento.

La tariffa mensile minima è:

- 443,20 euro (100% degli IAS), a meno che l'utile netto di riferimento sia inferiore agli IAS;
- 509,68 euro (1,15 x IAS) nei casi in cui il reddito utilizzato come base per il calcolo del beneficio sia pari almeno al valore del salario minimo garantito.

Tariffa mensile massima:

- 1.108 euro (2,5 volte lo IAS);

- 75% dell'importo del reddito netto di riferimento su cui si è basato il calcolo del beneficio;
- nel caso di ex beneficiari di una pensione di invalidità, è pari all'importo della pensione di invalidità che stava percorrendo.

L'importo giornaliero dell'indennità di disoccupazione è aumentato del 10% quando:

- entrambi i coniugi o le persone che vivono in una relazione 'di fatto' percepiscono l'indennità di disoccupazione e hanno figli a carico o equivalenti. La maggiorazione è concessa a ciascuno dei beneficiari se uno di essi non percepisce più l'indennità di disoccupazione o la successiva indennità sociale di disoccupazione sostitutiva dell'indennità di disoccupazione o se, in quanto in cerca di lavoro, non percepisce alcun beneficio in quanto tale; in tal caso, l'integrazione è corrisposta al coniuge beneficiario del beneficio;
- il beneficiario è il genitore di un nucleo familiare monoparentale che percepisce l'indennità di disoccupazione.

L'aumento del 10% si applica anche alle indennità per cessazione del lavoro e per cessazione del lavoro professionale per i lavoratori autonomi. L'indennità di disoccupazione può essere corrisposta in un'unica soluzione se il beneficiario presenta al Centro de Emprego una proposta progettuale per la creazione di una propria occupazione. L'importo del *Social Unemployment Benefit* è fissato al 100% degli IAS (443,20 euro) per i beneficiari che fanno parte di un nucleo familiare o all'80% (354,56 euro) per i beneficiari soli.

Contesto in cui i sistemi di protezione sociale operano a livello nazionale

Il sistema di sicurezza sociale portoghese è definito nella legge quadro di sicurezza sociale (n. 4/2007 del 16 gennaio, come modificato dalla legge 30 dicembre n. 83-A/2013). La previdenza sociale garantisce la protezione sociale attraverso tre sistemi che corrispondono a diversi livelli di protezione sociale, che differiscono non solo in termini di rispettive modalità di protezione sociale, ma anche nel modo in cui sono finanziati.

La componente pubblica del sistema di sicurezza sociale comprende:

- Il sistema di protezione sociale della cittadinanza che garantisce la protezione sociale di natura universale (non contributiva) ed è attuato attraverso tre sottosistemi:

- il sottosistema solidarietà che garantisce il pagamento di prestazioni sociali volte a combattere la povertà e l'esclusione sociale;
- il sottosistema di protezione della famiglia che mira a compensare l'aumento degli oneri associati all'allargamento della famiglia e alcuni rischi sociali nei settori della disabilità;
- il sottosistema definito di azione sociale che garantisce il sostegno ai gruppi più vulnerabili (bambini, giovani, persone con disabilità, anziani e persone in situazione di bisogno economico o sociale).

I sottosistemi solidarietà e protezione della famiglia sono di natura universale e coprono tutti i cittadini:

- il sistema previdenziale di protezione fondamentale che garantisce la copertura dei rischi in funzione dell'esistenza di un precedente rapporto contributivo, attraverso il pagamento di prestazioni finalizzate a sostituire il reddito da lavoro;
- il sistema previdenziale di protezione aggiuntiva, di natura volontaria, in cui una persona può integrare il livello di protezione contributiva obbligatorio.

Il sistema previdenziale di sicurezza sociale⁵⁵ copre obbligatoriamente i lavoratori dipendenti pubblici e privati, e i lavoratori autonomi.

Dunque, in Portogallo, la copertura dei rischi sociali derivanti dalla partecipazione al mercato del lavoro (malattia, genitorialità, disoccupazione, infortuni sul lavoro e malattie professionali, invalidità, vecchiaia e morte) è assicurato attraverso il coordinamento di diversi sistemi contributivi.

La protezione sociale nell'ambito di questi regimi si basa sulla solidarietà professionale e sul principio di contribuzione, in quanto l'accesso alle prestazioni sociali sostitutive del reddito è garantito dal pagamento preliminare dei contributi previdenziali.

I lavoratori sono responsabili del finanziamento e del pagamento dei contributi previdenziali e, nel caso dei lavoratori dipendenti o dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti, è responsabilità dei datori di lavoro o delle società appaltatrici.

In situazioni di insufficiente copertura da parte dei sistemi contributivi, la protezione contro i rischi sociali può essere effettuata attraverso il pagamento di prestazioni del sistema non contributivo, come il sussidio di disoccupazione, il supplemento di solidarietà per gli anziani e il reddito da integrazione sociale. La

⁵⁵ Si veda <http://bitly.ws/KjYl>.

maggior parte dei lavoratori autonomi, così come i lavoratori atipici, sono coperti dal sistema di welfare, come nel caso della maggior parte dei dipendenti.

Ai fini della copertura obbligatoria nell'ambito del regime di lavoro autonomo, i lavoratori sono tutte le persone fisiche che svolgono un'attività professionale senza essere soggetti a un contratto di lavoro o a un contratto legalmente equivalente, o coloro che svolgono un'attività per altri, ma, a causa della natura di tale attività, non sono coperti dal regime generale di sicurezza sociale per i dipendenti, vale a dire:

- persone che svolgono attività commerciali, industriali, agricole, forestali o zootecniche;
- imprenditori individuali e i loro coniugi che svolgono effettivamente un'attività professionale con loro, su base regolare e permanente;
- i produttori agricoli, i loro coniugi o le persone che vivono con loro in una relazione di fatto, che svolgono effettivamente la loro attività professionale in azienda, su base regolare e permanente;
- liberi professionisti (comprese le persone che svolgono attività scientifiche, artistiche o tecniche);
- lavoratori intellettuali, in particolare autori di opere protette in campo letterario, scientifico e artistico;
- partner o membri di una società di liberi professionisti;
- partner delle società agricole;
- soci cooperativi che optano per il regime di lavoro autonomo;
- lavoratori che ricevono sostegno per la creazione di un'attività di lavoro autonomo;
- i coniugi e le persone che vivono di *fatto* una relazione con lavoratori autonomi e singoli imprenditori esclusivamente impegnati in un'attività commerciale o industriale, che lavorano con loro, collaborando nell'esercizio della loro attività, su base regolare e permanente.

Nel 2011 si è passati da un regime in cui la base contributiva corrispondeva a una remunerazione convenzionale scelta dal lavoratore autonomo tra i dieci livelli di reddito definiti con riferimento al valore dell'Indice di sostegno sociale (IAS), a un sistema di convergenza tra i contributi da versare e i redditi dichiarati ai fini fiscali, al fine di avvicinare la base contributiva al reddito effettivo dei lavoratori autonomi.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, attualmente è in vigore un unico regime di protezione sociale che garantisce a tutti i lavoratori autonomi la

protezione sociale in tutte le eventualità individuate. Inoltre, e tenendo conto delle particolarità delle varie attività svolte dai lavoratori autonomi, sono state fissate aliquote contributive differenziate. Per i lavoratori agricoli, data la debolezza economica della loro attività, il tasso contributivo è stato fissato al 28,3% e, per la maggior parte dei prestatori di servizi autonomi, il tasso contributivo è stato fissato al 29,6%, tassi che garantiscono la protezione in caso di malattia, genitori, malattie professionali, invalidità, vecchiaia e decesso. Inoltre, per quanto riguarda i lavoratori autonomi che sono singoli imprenditori o titolari di una società a responsabilità limitata con un solo socio e i loro coniugi, l'aliquota contributiva è stata fissata al 34,7 % quando ha iniziato a garantire la protezione sociale in caso di cessazione dell'attività.

Va inoltre osservato che, nel 2011, il regime di lavoro autonomo ha iniziato a prevedere un nuovo status giuridico, gli enti aggiudicatori, al fine di proteggere i lavoratori autonomi che svolgono gran parte della loro attività per un'unica entità e, in questo senso, sono considerati lavoratori autonomi economicamente dipendenti. Con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 2 del 9 gennaio 2018, con effetto dal 1° gennaio 2019 (a eccezione degli articoli 140 e 168-7) - Enti aggiudicatori) sono state introdotte modifiche, volte a combattere la precarietà nei rapporti di lavoro, a preservare la dignità del lavoro e ad aumentare la protezione sociale dei lavoratori autonomi. La revisione del regime in questione comprendeva, tra le altre cose, anche l'aumento della responsabilità degli enti aggiudicatori nell'aliquota contributiva da applicare al valore dei servizi prestati dai lavoratori autonomi. Pertanto, nei casi in cui la dipendenza economica del lavoratore autonomo dall'ente aggiudicatore è superiore al 80%, il tasso di contribuzione è aumentato dal 5% al 10%, e in situazioni di dipendenza economica superiore al 50% e inferiore o uguale al 80% l'aliquota da applicare è del 7%. Va inoltre osservato che tali contributi sono destinati a proteggere questi lavoratori in caso di emergenza immediata, compresa la protezione sociale in caso di disoccupazione.

Per quanto riguarda le aliquote contributive a carico dei lavoratori autonomi, lo stesso decreto-legge prevede la riduzione dei rispettivi importi tenendo conto, da un lato, dell'inesistenza di un datore di lavoro e, dall'altro, la necessità di una migliore comprensione da parte di questi lavoratori delle prestazioni derivanti dalla maggiore protezione sociale che questo nuovo regime mira a garantire. Pertanto, in termini generali, il tasso contributivo per i lavoratori autonomi è diminuito dal 29,6% al 21,4%. Nel caso dei singoli imprenditori e titolari di una

società a responsabilità limitata unipersonale e dei loro coniugi, il tasso è sceso dal 34,75% al 25,2%.

Infine, è anche importante ricordare che questo regime ha introdotto un valore minimo del reddito mensile pertinente da prendere in considerazione, corrispondente a un obbligo contributivo di 20 euro al mese (con registrazione della carriera contributiva del lavoratore nel sistema), al fine di prevenire situazioni in cui l'assenza di una carriera assicurativa determina l'inadempimento del periodo di qualificazione necessario per la concessione delle prestazioni, principalmente prestazioni immediate, date le fluttuazioni intrinseche del reddito dei lavoratori autonomi.

Limiti nell'accesso alla protezione sociale

Dal punto di vista della copertura dei lavoratori da parte dei regimi di sicurezza sociale, in Portogallo la maggior parte delle persone che svolgono un'attività professionale sono obbligatoriamente coperte dal sistema di previdenza sociale. Al fine di garantire tale copertura, il sistema di previdenza sociale, come già precedentemente menzionato, integra i regimi di sicurezza sociale applicabili ai lavoratori dipendenti, o ai lavoratori legalmente trattati come tali ai fini della sicurezza sociale, ai lavoratori autonomi e alle persone iscritte al regime volontario di assicurazione sociale. Il sistema di sicurezza sociale portoghese è un sistema unificato in cui la carriera contributiva del lavoratore è presa in considerazione nel suo complesso, indipendentemente dal settore di attività o dal tipo di attività che viene svolta.

I limiti di accesso al sistema di protezione sociale portoghese si riferiscono quasi esclusivamente all'assenza di copertura nel caso di disoccupazione o cessazione dell'attività di lavoratore autonomo non economicamente dipendente. Questa situazione si verifica ancora perché, a causa della natura del lavoro autonomo, è difficile dimostrare la natura involontaria della disoccupazione.

Misure temporanee durante la crisi pandemica

Durante la crisi pandemica causata dal Covid-19, sono state stabilite una serie di misure al fine di aumentare la tutela dei lavoratori, delle imprese e delle famiglie, estendendo in alcuni casi l'ambito di protezione delle misure già in vigore o la creazione di nuove misure per coprire un maggior numero di lavoratori.

Tali misure comprendono:

- proroga automatica dei termini stabiliti per la concessione delle prestazioni sociali già in pagamento (indennità di disoccupazione, indennità sociale di disoccupazione, reddito di integrazione sociale);
- periodi di qualificazione più flessibili per la concessione delle prestazioni di malattia e delle prestazioni sociali di disoccupazione. In particolare, in Portogallo, i periodi di contribuzione richiesti per l'attribuzione di *unemployment benefits* UB sono stati ridotti da 360 giorni a 180 giorni. Inoltre, il periodo di fruizione del beneficio che sarebbe scaduto nel corso del 2020, è stato automaticamente prorogato fino alla fine del 2020 e per quelli che sarebbero scaduti nel corso del 2021 è stato automaticamente prorogato fino alla fine del 2021;
- l'estensione di misure straordinarie di sostegno ai membri degli organi statutari delle persone giuridiche, con funzioni di direzione, quando hanno dipendenti al loro servizio;
- norme più flessibili per la concessione del reddito di integrazione sociale;
- creazione di una prestazione a sostegno della riduzione dell'attività e possibilità di differimento volontario per 12 mesi degli obblighi contributivi dei lavoratori autonomi e dei dirigenti;
- creazione di un sostegno straordinario alla formazione professionale;
- la concessione di prestazioni del regime generale di sicurezza sociale ai lavoratori dipendenti e autonomi che devono rimanere a casa in isolamento o fornire assistenza ai bambini fino all'età di 12 anni o, indipendentemente dall'età, ai bambini o alle persone a carico con disabilità.
- secondo la legge n. 75-B/2020, nelle situazioni in cui i guadagni che sono stati utilizzati come base per il calcolo dell'indennità di disoccupazione corrispondono almeno al salario minimo nazionale, l'indennità di disoccupazione è aumentata al fine di raggiungere il valore minimo corrispondente a 1,15 volte il valore dell'Indice di sostegno sociale (IAS - *Indexante dos Apoios Sociais*), fatti salvi i limiti degli importi delle indennità di disoccupazione previsti dal decreto-legge n. 220 del 3 novembre 2006.

Tuttavia, a causa di lacune nella copertura formale e materiale, alcuni lavoratori e le loro famiglie non erano coperti dalle misure di protezione sociale esistenti o dalle nuove misure create durante la crisi pandemica:

- lavoratori autonomi che esercitano un'attività informale o non dichiarata;
- lavoratori contingenti che manifestano effetti generati di fluttuazioni del reddito e divari contributivi per accedere alle misure ordinarie.

Per colmare tali lacune è stato creato un sostegno straordinario di protezione sociale per i lavoratori in una situazione di mancanza di protezione economica e sociale, senza accesso ad alcuno strumento o meccanismo di protezione sociale né alle misure di sostegno sociale straordinarie e temporanee create per rispondere alla pandemia da SARS-COV2. Questa misura riguardava, in particolare, i lavoratori autonomi che non erano iscritti al regime di lavoro autonomo di sicurezza sociale e i lavoratori informali.

La concessione di questo sostegno straordinario (1 x IAS tra luglio e dicembre 2020) ha determinato l'iscrizione obbligatoria di questi lavoratori nel sistema di sicurezza sociale e nel regime di lavoro autonomo per 30 mesi, in modo che potessero iniziare o riprendere la loro carriera contributiva.

Inoltre, è stato definito il sostegno straordinario al reddito dei lavoratori (*AERT - Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores*), soggetto a verifica dei mezzi, tale sostegno è stato implementato con l'obiettivo di garantire il mantenimento del reddito per le persone in una situazione di particolare mancanza economica di protezione a causa della pandemia causata dalla malattia Covid-19. La concessione di questo sostegno straordinario richiedeva anche l'iscrizione al regime di lavoro autonomo dei lavoratori che ne facevano richiesta e non erano coperti da alcun regime di protezione sociale.

Pertanto, oltre alla compensazione finanziaria, tali misure hanno contribuito all'iscrizione formale dei lavoratori autonomi al regime di lavoro autonomo e alla periodizzazione della loro situazione contributiva, poiché la concessione del beneficio in alcuni casi richiede che il lavoratore dichiari l'inizio o la ripresa della sua attività di lavoro autonomo presso l'amministrazione fiscale e mantenga l'attività, nonché la presentazione obbligatoria delle dichiarazioni di guadagno e il pagamento dei contributi per un periodo di 30 mesi dopo la concessione delle prestazioni. Tale periodo può essere ridotto se il lavoratore stava già adempiendo alle sue mansioni contributive.

Infine, per quel che concerne le politiche attive del lavoro (ALMP), l'investimento maggiore è stato dedicato agli incentivi all'occupazione che sono stati aumentati o sono state introdotte nuove misure dopo la prima fase della pandemia. Diversi incentivi all'occupazione sono stati diretti a settori specifici, PMI o gruppi specifici di lavoratori.

In Portogallo, all'inizio della pandemia, sono state messe in atto diverse sovvenzioni per l'assunzione di personale temporaneo, soprattutto nei servizi sociali e sanitari. Alcune misure sono valide fino alla fine di dicembre 2021.

L'ATIVAR.PT è un programma di sostegno rafforzato per l'occupazione e la formazione professionale rivolto ai gruppi di individui più fragili. Le misure consentono pagamenti più agili e rapidi, che consentono al sostegno finanziario di raggiungere più rapidamente i promotori. Il programma ATIVAR.PT comprende anche una serie di misure nell'ambito della formazione professionale, rivolte a gruppi specifici e aree di attività economiche emergenti e rilevanti (ad esempio digitale, ecologica e sociale). Sono disponibili misure specifiche per sovvenzionare tirocini e assunzioni. Ci sono piani per valutare gli effetti delle misure introdotte durante la pandemia per valutarne l'efficacia e il contributo alla ripresa.

Gli obiettivi di riforma attuali

A livello più globale, a giugno 2021 è stato presentato dal governo portoghese il Libro Verde sul futuro del lavoro (*Livro Verde do Futuro do Trabalho*); questo documento riflette sui cambiamenti in corso nel mercato del lavoro, tra cui la regolamentazione e la copertura del telelavoro, l'istituzione di regole e misure sociali volte a proteggere le forme di lavoro più difficili da formalizzare, come i cosiddetti 'nomadi digitali' e il lavoro svolto attraverso piattaforme digitali.

Il *Livro Verde* riconosce che i cambiamenti nel mondo del lavoro comportano nuove opportunità in grado di aumentare il numero dei posti di lavoro, ma anche rischi derivanti dall'intensità delle trasformazioni in atto, in cui le relazioni lavorative sono sempre più contingenti con una crescente diversità di relazioni lavorative, e un restringimento dei confini tra lavoro subordinato e lavoro autonomo. In questo contesto, il documento sostiene che, per continuare a svolgere il loro ruolo di stabilizzazione, anche i sistemi di protezione sociale devono adattarsi a queste dinamiche.

L'accesso alla protezione sociale può essere particolarmente difficile per i lavoratori in forme di lavoro atipiche e le lacune nella carriera contributiva per l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale possono essere maggiori per i lavoratori autonomi, esponendoli a maggiori rischi sociali e povertà in età avanzata.

Sebbene, in Portogallo, la maggior parte delle persone che svolgono un'attività professionale siano obbligatoriamente coperte dal sistema di previdenza sociale, come accennato in precedenza, l'accesso alla protezione sociale può essere più complesso per i lavoratori in forme di lavoro atipiche, nonostante le modifiche apportate per garantire che nessuno rimanga scoperto.

Pertanto, il Libro Verde include una serie di riflessioni sui cambiamenti di natura sostanziale e operativa, volti a migliorare l'efficacia e l'adeguatezza alle modalità di lavoro atipiche, in modo che l'obbligo previdenziale di garantire prestazioni sociali sostitutive del reddito non perda la sua efficienza, come ad esempio:

- garantire l'identificazione del corretto status occupazionale, come modo di accedere ai diritti e alle tutele, alla contrattazione collettiva e all'apprendimento permanente, esaminando le modalità di miglioramento dei meccanismi giuridici e procedurali;
- estendere la copertura assicurativa promuovendo l'iscrizione di tutti i lavoratori nei sistemi previdenziali/contributivi, indipendentemente dal loro vincolo giuridico, garantendo la copertura nelle varie contingenze (immediate e differite) nell'ambito del sistema di welfare ordinario attraverso strumenti efficaci che consentano l'accesso a livelli adeguati di protezione alle diverse categorie di lavoratori;
- semplificare l'accesso ai sistemi di protezione sociale per tutte le categorie di lavoratori, promuovendo la riduzione della burocrazia, in particolare sfruttando le nuove tecnologie;
- attuare una riforma digitale della sicurezza sociale e del suo rapporto con le imprese, i cittadini e i beneficiari, compresa l'attenzione alle risposte personalizzate ai beneficiari, utilizzando l'intelligenza artificiale (misura già inclusa nel programma di ripresa e resilienza PRR - *Programa de Recuperação e Resiliência*);
- continuare a incoraggiare l'ingresso nell'economia formale dei lavoratori sommersi o sottodichiarati, approfondendo la lotta contro il lavoro sommerso e gli abusi nella classificazione errata dei lavoratori, compreso il rafforzamento dei meccanismi sanzionatori;
- diversificare le fonti di finanziamento della sicurezza sociale per migliorare la sostenibilità finanziaria, economica e sociale a lungo termine, in particolare aumentando il ruolo degli elementi di protezione sociale finanziati dalle imposte per rafforzare il sistema e contribuire a colmare le lacune nelle disposizioni esistenti;
- rafforzare la protezione sociale dei lavoratori in forme di lavoro atipiche, in particolare quelli che svolgono attività più contingenti con un rischio più elevato di precarietà, come i lavoratori di piattaforma o i lavoratori che svolgono attività occasionali o molto intermittenti, al fine di garantire

un'adeguata copertura dei rischi sociali, la coesione sociale, la concorrenza leale e la sostenibilità finanziaria dei sistemi di sicurezza sociale;

- promuovere una maggiore responsabilità di tutti coloro che sono coinvolti nei cosiddetti rapporti di lavoro atipici, in particolare affrontando la questione della responsabilità nel pagamento dei contributi sociali per un accesso effettivo ai diritti di sicurezza sociale.

Al fine di migliorare l'accesso alle informazioni e migliorare la qualità dei servizi erogati, oltre alla riattivazione del *Social Security Contact Center*, canale di interazione permanente tra contributori e beneficiari e dei servizi di social security, sono state sviluppate nuove funzionalità informatiche disponibili online, che consentono diverse operazioni estremamente utili ai cittadini e alle imprese. A titolo di esempio, si evidenziano le nuove funzionalità del servizio online di previdenza sociale (*Segurança Social Direta*), che consentono:

- la consultazione della carriera contributiva e la storia delle prestazioni ricevute;
- la presentazione elettronica di una domanda di pensione e la previsione dell'importo della pensione attraverso un simulatore online;
- la presentazione elettronica delle domande di sussidio;
- il servizio speciale di pagamento ATM per il pagamento dei contributi dei lavoratori autonomi, del regime volontario di assicurazione sociale e dei lavoratori dei servizi domestici;
- il servizio online per i lavoratori autonomi, che consente a tali lavoratori di adempiere alle loro funzioni dichiarative e contributive nell'ambito del nuovo regime.

Queste misure fanno parte del Piano di modernizzazione del sistema informativo di sicurezza sociale (*Plano de Modernização do Sistema de Informação da Segurança Social*), in cui è stata creata la 'Strategia con te' (*A Estratégia Consigo*), che comprende una vasta gamma di misure di modernizzazione, alcune delle quali fanno parte del *Programa SIMPLEX+*.

Sempre nella logica di approfondimento della strategia di digitalizzazione di quest'area, il nuovo portale di Sicurezza sociale (2021) mira a soddisfare le esigenze dei cittadini e dei datori di lavoro, approfondendo l'impegno ad adattarsi ai dispositivi mobili e rispettando tutti gli standard di accessibilità, al fine di garantire l'accesso e l'inclusione di tutti i cittadini. È stata inoltre lanciata una nuova piattaforma per la diffusione delle statistiche, che fornisce informazioni in modo interattivo (business intelligence). Le informazioni sono ora

disponibili attraverso tabelle e consentono una più semplice comprensione e lettura dei principali indicatori del sistema di sicurezza sociale, come quelli relativi alle prestazioni sociali. Questa nuova piattaforma fornisce anche informazioni sulla retribuzione e sui contributi dichiarati dei dipendenti e dei lavoratori autonomi, essendo l'analisi dei dati ancora possibile scaricando i rispettivi file.

Va inoltre ricordato che il programma per la ripresa e la resilienza comprende una serie di riforme e investimenti nell'ambito dell'iniziativa 'Modernaizzazione', che, tra l'altro, mira a rafforzare la transizione digitale nelle varie dimensioni del sistema di sicurezza sociale.

I Job retention schemes. Riduzione temporanea dell'orario di lavoro/ sospensione dei contratti di lavoro (regime pre-Covid-19)

In base a quanto disciplinato dal decreto-legge 220 del 3 novembre 2006, il datore di lavoro può ridurre temporaneamente il normale orario di lavoro o sospendere i contratti di lavoro per motivi di mercato, shock strutturali o tecnologici o altri eventi che hanno gravemente compromesso le normali attività dell'impresa, a condizione che tale azione sia fondamentale per garantire la redditività dell'impresa e il mantenimento dei posti di lavoro.

Per avviare il licenziamento temporaneo, l'azienda idonea deve informare i rappresentanti dei lavoratori con un periodo di preavviso di cinque giorni, ma non è più richiesto l'accordo preventivo tra le parti sociali.

La riduzione può includere:

- uno o più normali orari di lavoro giornalieri o settimanali e possono coinvolgere in alternativa diversi gruppi di lavoratori;
- riduzione del numero di dipendenti corrispondente all'orario di lavoro giornaliero o settimanale.

Questo regime si applica ai casi in cui tale azione è applicabile, vale a dire quando l'impresa in questione è stata dichiarata in difficoltà economiche o, con i necessari adeguamenti, è in fase di risanamento.

La riduzione o la sospensione deve avere una durata predefinita non superiore a sei mesi. Solo in caso di catastrofe o altro evento che abbia gravemente compromesso le normali attività della società, la riduzione o la sospensione può avere la durata di un anno.

I sei mesi iniziali possono essere prorogati di altri sei mesi a condizione che il datore di lavoro ne informi, per iscritto e in modo circostanziato, il

rappresentante dei lavoratori e che questi non si oppongano. Se non esiste un rappresentante dei lavoratori, il datore di lavoro deve informare ogni lavoratore coperto da questo regime.

Durante la riduzione o la sospensione del contratto, i lavoratori hanno diritto a ricevere un importo minimo pari ai 2/3 dello stipendio lordo; questo non sarà mai inferiore al salario minimo nazionale (che si attesta a 665 euro nel 2021) e con il limite massimo di tre volte il salario minimo nazionale (1.995 euro nel 2021). Il 30% del pagamento compensativo attribuito a ciascun dipendente è a carico del datore di lavoro e il 70% dell'ente previdenziale.

Durante il periodo di sospensione o riduzione, il dipendente ha diritto a mantenere tutte le sue prestazioni previdenziali, che sono calcolate considerando la normale retribuzione nonché i diritti relativi al periodo di ferie e alle indennità di ferie e di Natale.

Il datore di lavoro può introdurre una nuova riduzione del normale orario di lavoro o sospendere i contratti di lavoro solo dopo che il precedente periodo di sospensione è terminato e almeno la metà della durata di tale periodo è trascorsa (ad esempio, se la sospensione iniziale era di 6 mesi, una nuova può iniziare solo tre mesi dopo l'ultimo giorno del periodo di 6 mesi). Tale periodo potrebbe essere abbreviato mediante accordo tra il datore di lavoro e i lavoratori interessati o le loro strutture rappresentative.

Misure temporanee emergenziali Covid-19 (valide fino al 31 dicembre 2021)

Nell'ambito del Programma di stabilizzazione economica e sociale, il decreto-legge 46-A del 30 luglio 2020 crea un sostegno straordinario per il progressivo risanamento delle imprese in situazione di crisi d'impresa, per la riduzione temporanea del normale periodo di lavoro, al fine di mantenere l'occupazione. Il sostegno straordinario si applicava alle imprese del settore privato e del settore sociale, che si trovavano in una situazione di crisi aziendale derivante dalla pandemia da Covid-19, quando vi era un'interruzione della fatturazione pari o superiore al 40% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente; o rispetto alla media dei due mesi precedenti.

La riduzione dell'orario di lavoro dura un mese, ma può essere prorogata mensilmente fino all'entrata in vigore del decreto-legge (articolo 4).

Le imprese sono autorizzate a ridurre l'orario di lavoro in funzione del livello di crisi aziendale e del periodo dell'anno (articolo 5):

- del 50% nei mesi di agosto e settembre e del 40% nell'ultimo trimestre – quando l'interruzione della fatturazione è pari o superiore al 40%;
- e del 70% e del 60% negli stessi periodi dell'anno – quando c'è un'interruzione della fatturazione pari o superiore.

Il datore di lavoro ha diritto al sostegno finanziario esclusivamente ai fini del pagamento dell'indennità ai lavoratori. La sicurezza sociale sostiene il 70% dell'indennità, i datori di lavoro sono responsabili di garantire il restante 30% (articolo 7). L'importo versato dalla sicurezza sociale è finanziato dal bilancio dello Stato. Il sostegno fornito è soggetto al finanziamento europeo delle rispettive disposizioni del diritto nazionale e dell'Unione europea ad esse applicabili (articolo 17).

Le misure previste dal presente decreto-legge sono soggette a regolare valutazione da parte del Comitato permanente di concertazione sociale delle parti sociali (articolo 18).

Dopo la sua entrata in vigore sono stati apportati i seguenti aggiornamenti a questa misura:

- il decreto-legge 90 del 19 ottobre 2020 modifica il sostegno straordinario per la graduale ripresa dell'attività nelle aziende in situazione di crisi d'impresa con una riduzione del normale periodo di lavoro: se il datore di lavoro ha un calo del fatturato del 40% o più, la riduzione dell'orario di lavoro può arrivare fino al 50%; se il datore di lavoro ha un calo del fatturato del 60% o più, la riduzione dell'orario di lavoro può arrivare fino al 70%. Nelle situazioni in cui la riduzione dell'orario di lavoro è superiore al 60%, la retribuzione salariale del dipendente viene adeguata per garantire che riceva l'88% del suo stipendio lordo. I datori di lavoro con un calo del fatturato pari o superiore al 75% possono ora ridurre l'orario di lavoro del 100%. Per questi datori di lavoro, il sostegno finanziario fornito dalla sicurezza sociale per il pagamento della retribuzione dei dipendenti è pari al 100% dello stipendio del dipendente;
- il decreto-legge 101-A/2020, del 27 novembre, ha aggiunto al decreto-legge n. 46-A del 30 luglio 2020, l'articolo 3-A che riguarda la *Situazione di crisi aziendale dovuta alla limitazione dell'attività per decisione del Governo*. Si applica alle imprese che hanno già beneficiato del sostegno alla riduzione temporanea dell'orario di lavoro, ma anche alle aziende che non lo hanno fatto, quando la loro attività è limitata da una decisione del governo. In sostanza, offre alle imprese maggiori possibilità di ridurre il livello del

normale periodo di lavoro, tenendo conto del livello di calo del fatturato. Le aziende possono chiedere sostegno al limite massimo di riduzione dell'orario di lavoro corrispondente alla diminuzione del fatturato che è un gradino sopra la loro effettiva caduta del fatturato. Ad esempio, per un'azienda il cui calo del fatturato è stato pari o superiore al 40% che ha consentito solo una riduzione dell'orario di lavoro del 50%, la riduzione dell'orario di lavoro può arrivare fino al 70%;

- il 15 gennaio 2021, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il regime è stato potenziato e prorogato di oltre sei mesi (decreto-legge 6-C/2021). Le seguenti disposizioni hanno modificato la misura precedente:
 - livello di riduzione dell'orario di lavoro - in caso di diminuzione del fatturato pari o superiore al 25%, l'orario di lavoro può essere ridotto al massimo del 33%; quando la diminuzione del fatturato è pari o superiore al 40%, la riduzione dell'orario di lavoro può essere al massimo del 40%; quando la diminuzione del fatturato è pari o superiore al 60%, la riduzione dell'orario di lavoro può essere al massimo del 60%; quando la diminuzione del fatturato è pari o superiore al 75%, la riduzione dell'orario di lavoro può essere: fino al 100% nei mesi di gennaio, febbraio, marzo e aprile 2021; e il 75% nei mesi di maggio e giugno 2021.
 - in relazione alla retribuzione dei dipendenti, essa rappresenta i quattro quinti della normale retribuzione lorda corrispondente alle ore non lavorate; Ma se si traduce in un livello mensile inferiore alla normale retribuzione lorda del dipendente, il livello di retribuzione è aumentato nella misura necessaria a garantire la normale retribuzione lorda, fino a un limite di tre volte il salario minimo.
- il decreto-legge 23-A del 24 marzo 2021 estende l'accesso alle disposizioni della legge 6-E del 15 gennaio 2021 anche alle aziende la cui attività è stata totalmente o parzialmente (superiore al 40%) sospesa nel mese precedente la richiesta, quando notevolmente influenzata dall'interruzione delle catene di approvvigionamento globali o dalla sospensione o cancellazione degli ordini, nelle situazioni in cui più della metà della loro fatturazione nell'anno precedente riguardava pagamenti effettuati ad attività o settori attualmente sospesi o chiusi per decreto legislativo o amministrativo. Inoltre, estende la possibilità del regime di licenziamento semplificato anche ai membri degli organi statutari che esercitano funzioni di gestione;

- il decreto-legge 32 del 12 maggio 2021 ha stabilito che, dato l'attuale contesto pandemico e la realtà epidemiologica vissuta in Portogallo, le aziende con un'interruzione di fatturazione pari o superiore al 75% potevano continuare a ridurre il normale orario di lavoro dei propri lavoratori fino a un massimo del 100%, durante i mesi di maggio e giugno 2021. Tuttavia, nel mese di giugno, la riduzione di cui sopra è limitata fino al 75% dei lavoratori che lavorano per il datore di lavoro, a meno che la loro attività non rientri nei settori di bar, discoteche, parchi ricreativi ed eventi. In alternativa, la riduzione dell'orario di lavoro normale poteva, nel mese di giugno, essere al massimo del 75% quando copre fino a tutti i dipendenti che lavorano per il datore di lavoro.

Il decreto-legge 27-B del 19 giugno 2020 proroga il sostegno straordinario per il mantenimento dei contratti di lavoro in una situazione di crisi aziendale fino a settembre 2021 e il rispettivo regime transitorio in linea con la risoluzione del Consiglio dei ministri n. 41 del 6 giugno 2020.

Inoltre, il decreto-legge 79-A del 1° ottobre 2020 stabilisce un regime eccezionale e transitorio di riorganizzazione del lavoro, al fine di evitare assembramenti di persone che svolgono lavori presenziali. Questa misura si applica alle imprese con posti di lavoro con 50 o più lavoratori, nelle aree territoriali in cui la situazione epidemiologica giustifica l'applicazione di tale misura – aree che devono essere definite dal Governo (articolo 2). Il datore di lavoro può modificare l'orario di lavoro fino al limite massimo di un'ora, a meno che ciò non causi un grave danno al lavoratore (articolo 4). È considerato un danno grave in particolare: la mancanza di trasporti pubblici con orari operativi adeguati; e la necessità di fornire assistenza immediata e necessaria alla famiglia. Questo cambiamento dell'orario di lavoro deve rimanere stabile per almeno una settimana. Ciò non può comportare la modifica della durata massima del lavoro giornaliero o settimanale, né il passaggio dal lavoro diurno al lavoro notturno o viceversa. Alcuni gruppi di lavoratori sono esonerati dal lavoro secondo i nuovi orari di lavoro definiti dal datore di lavoro: lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento; lavoratori minori; lavoratori con ridotta capacità lavorativa, con disabilità o malattie croniche; e i lavoratori che si prendono cura di bambini di età inferiore a 12 anni o, indipendentemente dall'età, con disabilità o malattie croniche. Il decreto-legge 25-A/2021, del 30 marzo, proroga fino al 31 dicembre 2021 le norme di riorganizzazione previste dal decreto-legge 79-A/2020 del 1° ottobre, fatta salva la possibilità di proroga previa consultazione delle parti

sociali. La riduzione temporanea dell'orario di lavoro e la sospensione dei contratti di lavoro implicano l'accordo dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Nel 2020, 18.973 lavoratori sono stati interessati da una riduzione dell'orario di lavoro mentre 31.609 lavoratori sono stati interessati da misure di licenziamento temporaneo. Nello stesso periodo 2.038 datori di lavoro hanno utilizzato la cassa integrazione temporanea.

Nel 2018 sono state coinvolte in queste misure 150 aziende e 3.520 lavoratori (11 aziende e 257 dipendenti in meno rispetto al 2017): 1.062 lavoratori con sospensione dei contratti di lavoro e 2.458 con riduzione temporanea dell'orario di lavoro.

Per quanto riguarda le misure temporanee Covid-19: le informazioni quantitative *Indicadores Covid-19* pubblicate dall'Ufficio di pianificazione strategica del Ministero del Lavoro, della solidarietà e della sicurezza sociale (GEP/MTSSS) si riferiscono al numero di lavoratori impiegati dalle imprese che hanno presentato domanda per il regime, ma non al numero effettivo di lavoratori che ne hanno effettivamente beneficiato. Le informazioni pubblicate il 12 febbraio 2021 (dati accumulati dal 1° agosto 2020, quando la misurazione è entrata in vigore fino alla fine di gennaio 2021) hanno riferito che 19.121 imprese che impiegano 197.048 lavoratori hanno richiesto tale sostegno. Circa un mese dopo, l'11 marzo 2021, 29.475 imprese che impiegano 299.369 lavoratori, hanno richiesto questo sostegno (dati accumulati al 2 marzo 2021). Secondo le informazioni pubblicate a maggio 2021, 39.411 imprese che impiegano 387.180 lavoratori hanno richiesto questo sostegno (dati accumulati al 27 aprile 2021). In termini di settori il 24,8% delle imprese proviene da servizi di alloggio e ristorazione; 22,3% dal commercio e il 10,1% dall'industria manifatturiera.

Reddito di inserimento sociale

Istituito con la L. n. 13/2003 del 21 maggio 2001, si tratta di un sostegno volto alla tutela delle persone in condizioni di estrema povertà, composto da:

- un vantaggio in denaro per garantire che i bisogni minimi siano soddisfatti;
- un programma di inserimento che prevede un contratto (insieme di azioni stabilite in funzione delle caratteristiche e delle condizioni del nucleo familiare del richiedente il beneficio, finalizzate a una progressiva integrazione sociale, lavorativa e comunitaria dei suoi componenti).

Persone o famiglie che necessitano di sostegno per una migliore integrazione sociale e professionale, che si trovano in condizioni di estrema povertà e che soddisfano le altre condizioni di attribuzione.

L'accesso alla prestazione di RSI è subordinato al valore dei titoli (depositi bancari, azioni, obbligazioni, buoni di risparmio, obbligazioni di partecipazione e quote di partecipazione in Istituti di investimento collettivo del risparmio o altre attività finanziarie) non superiore a 26.145,60 euro (60 volte il valore dell'assegno sociale indice di supporto). Ulteriori condizioni di accesso sono:

1. Avere residenza legale in Portogallo:
 - i cittadini appartenenti all'Unione europea, allo Spazio economico europeo e ai Paesi terzi che hanno un accordo sulla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione europea – devono avere la residenza legale in Portogallo;
 - cittadini di altri Paesi – devono risiedere legalmente in Portogallo da almeno un anno;
 - cittadini con status di rifugiato – devono avere la residenza legale.
2. Essere in una condizione di estrema povertà.
3. Assumere l'impegno formale ed esplicito a sottoscrivere il contratto di inserimento, attraverso la disponibilità al lavoro, alla formazione o ad altre forme di inserimento che si rivelino idonee.
4. Avere almeno 18 anni di età.
5. Se si ha meno di 18 anni, e fintanto che si detiene un reddito proprio superiore al 70% del valore RSI (euro 132,76), si può avere anche avere diritto alla RSI, a condizione che la persona:
 - aspetti un bambino (sia in una condizione di gravidanza);
 - sia sposato o abbia una relazione di fatto da più di 2 anni;
 - appartenga a un nucleo familiare con minori o portatori di handicap.
6. Essere iscritto al Centro per l'impiego della zona in cui vive, se il disoccupato è in grado di lavorare.
7. Autorizzare la previdenza sociale ad accedere a tutte le informazioni utili per la valutazione della situazione socio-economica (la dichiarazione è parte del modulo di richiesta della RSI).
8. Nelle situazioni in cui si entri in una condizione di disoccupazione involontaria (senza giusta causa), il soggetto disoccupato può presentare domanda per RSI solo un anno dopo la data in cui sei diventato disoccupato.

9. Non essere in detenzione preventiva o scontare una pena detentiva in un carcere. Tuttavia, nei 45 giorni precedenti la data prevista di rilascio, è possibile richiedere l'RSI.
10. Non essere istituzionalizzati in strutture finanziate dallo Stato, se non temporaneamente ospitati in strutture sociali con un piano di inserimento personale definito o in situazioni di internamento in comunità terapeutiche o in unità di degenza della Rete nazionale di assistenza continua integrata. Tuttavia, nei 45 giorni antecedenti la data prevista di partenza o di dimissione, è possibile richiedere la RSI.
11. Non fruire del sostegno sociale concesso nell'ambito del regime di concessione dell'asilo o dello status di rifugiato.

Per gli individui che vivono da soli, la somma della rendita mensile non può essere pari o superiore a euro 189,66. Per i nuclei familiari la somma del reddito mensile di tutti gli elementi del nucleo familiare non può essere uguale o superiore al valore massimo RSI, calcolato in base alla composizione del nucleo familiare.

Il valore massimo di RSI corrisponde alla somma dei seguenti valori, per ogni elemento del nucleo familiare:

- dal titolare: 189,66 euro (100%) del valore RSI;
- per ogni individuo più grande: 132,76 euro (70%) del valore RSI;
- per ogni individuo minorenni: 94,83 euro (50%) del valore RSI.

Scheda sinottica finale Portogallo: Sistema di PSDL ed evoluzione durante e post emergenza pandemica

Misure	Tipologie e denominazione
I) Indennità assicurative contro la disoccupazione	
Disoccupazione totale (Indennità di disoccupazione)	Presente: indennità di disoccupazione [<i>subsídio de desemprego</i>]; indennità di disoccupazione parziali [<i>subsídio de desemprego parcial</i>]*; indennità per la cessazione (totale o parziale) del lavoro per i lavoratori autonomi [<i>subsídios por cessação de atividade para trabalhadores independentes</i>].
<i>Short-time work schemes - Job retention schemes</i>	Durante la riduzione o la sospensione del contratto, i lavoratori hanno diritto a ricevere un importo minimo pari ai 2/3 del loro stipendio lordo; tale importo non è mai inferiore al salario minimo nazionale (che si attesta a 665 euro nel 2021) e con il limite massimo di tre volte il salario minimo nazionale (1.995 euro nel 2021). Il 30% del pagamento compensativo attribuito a ciascun dipendente è a carico del datore di lavoro e il 70% dell'ente previdenziale

Segue

Misure	Tipologie e denominazione
II) Indennità contro la disoccupazione non contributive individuali e sussidi familiari <i>means+work tested</i>	
Indennità di disoccupazione non contributive <i>means tested</i>	Indennità di disoccupazione sociale (<i>subsídio social de desemprego</i>)
Strumenti di integrazione del reddito di nuclei familiari con lavoratori in crisi reddituale (interventi in <i>work benefit</i>)	<p>Il sistema di protezione sociale della cittadinanza che garantisce la protezione sociale di natura universale (non contributiva) ed è attuato attraverso tre sottosistemi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. il sottosistema 'solidarietà' che garantisce il pagamento di prestazioni sociali volte a combattere la povertà e l'esclusione sociale; 2. il sottosistema rivolto alla 'protezione della famiglia' che mira a compensare l'aumento degli oneri associati all'allargamento del nucleo familiare e ad alcune difficoltà sociali relative alla presenza di componenti con disabilità; 3. il sottosistema denominato 'azione sociale' che garantisce il sostegno ai gruppi più vulnerabili (bambini, giovani, persone con disabilità, anziani e persone in situazione di bisogno economico o sociale).
III) Sostegni assistenziali no <i>means+work tested</i>. Il livello reddituale-patrimoniale del nucleo familiare è in una condizione di povertà	
Reddito di inserimento sociale	<p>Istituito con la L. n. 13/2003, de 21 de Maio, si tratta di un sostegno volto alla tutela delle persone in condizioni di estrema povertà, composto da:</p> <ul style="list-style-type: none"> - un vantaggio in denaro per garantire che i tuoi bisogni minimi siano soddisfatti; - un programma di inserimento che prevede un contratto (insieme di azioni stabilite in funzione delle caratteristiche e delle condizioni del nucleo familiare del richiedente il beneficio, finalizzate a una progressiva integrazione sociale, lavorativa e comunitaria dei suoi componenti.

***Disoccupazione parziale:** è rivolta alle persone che hanno richiesto o sono beneficiarie di indennità di disoccupazione che iniziano contratti di lavoro part time o lavoro autonomo. Coloro che rientrano in queste categorie sono 'ammissibili' quando il salario o il reddito generato dall'attività a tempo parziale come lavoratore autonomo o dipendente è inferiore all'indennità di disoccupazione. L'indennità corrisponde alla differenza tra l'importo dell'indennità di disoccupazione, aumentato del 35%, e il numero di retribuzioni derivanti dall'attività dipendente. Nel caso di un'attività autonoma, l'importo corrisponde alla differenza tra l'importo dell'indennità di disoccupazione maggiorata del 35%, e 1/12 del reddito imponibile annuo risultante da tale attività autonoma.

3.4 Spagna

Il sistema dopo la fase pandemica e l'impatto degli interventi emergenziali sul modello ordinario di protezione sociale dei lavoratori

Il modello spagnolo di protezione contro i rischi di disoccupazione, consolidatosi dopo la fase pandemica, si articola in una serie di interventi diversificati, che rappresentano distinti ammortizzatori sociali contributivi e non contributivi in costanza o meno del rapporto di lavoro, una serie di redditi minimi regionali storicamente presenti e una misura di reddito minimo nazionale realizzata durante la fase pandemica, nel 2020, denominata reddito minimo vitale (Regio decreto-legge n. 20/2020). Insieme alle misure evidenziate, vi è stata una ampia estensione degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro in un regime di deroga, durante la fase pandemica, configuratosi come un nuovo intervento classificabile nel sistema degli *short-work time schemes* definito come RED⁵⁶. Il sistema appare complesso e fortemente personalizzato, soprattutto relativamente agli interventi riferibili al sistema degli ammortizzatori sociali. In generale, viene rispettato lo schema di un modello di PSdL basato su tre pilastri: indennità assicurative, indennità assistenziali e diverse tipologie di redditi minimi, uno di carattere nazionale e altri direttamente gestiti dalle autonomie regionali che si integrano con questo. Appare evidente che, in riferimento al II Pilastro, come tutti gli interventi di integrazione reddituale non contributivi ricompresi nelle misure direttamente riconducibili al mercato del lavoro, questi presentano una soglia minima di accesso *means tested* superiore a quella del reddito minimo vitale, che, invece, richiede una condizione di povertà assoluta. Le indennità assistenziali sono individuali e riguardano forme di assistenza reddituali più vicine al concetto degli ammortizzatori sociali, mentre le differenti tipologie di reddito minimo, locali o nazionale, sono essenzialmente rivolte ai nuclei famigliari (*unidad familiar*), anche se vi è la possibilità di richiederlo anche come singolo beneficiario. Le indennità contro la disoccupazione come il reddito

⁵⁶ Sul fronte degli ammortizzatori sociali in costanza del rapporto di lavoro, la riforma del lavoro post-pandemica approvata in Spagna con il Regio decreto-legge n. 32/2021, ha semplificato l'iter di accesso agli ERTE (*Expediente de Regulacion Temporal de Empleo*, l'equivalente della nostra Cassa Integrazione). Agli ERTE ciclici e aziendali è stato aggiunto l'ERTE di settore, mentre viene introdotto uno strumento ex novo chiamato *Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización* che può essere attivato per cause strutturali esclusivamente dal Consiglio dei Ministri per consentire alle imprese di inoltrare domanda di autorizzazione alla riduzione delle ore, ovvero alla sospensione del contratto con la riscossione di un'indennità sociale che non consuma i contributi assicurativi accumulati dai lavoratori; è essenzialmente un ammortizzatore sociale in costanza del rapporto di lavoro flessibile e assistenziale.

minimo vitale richiedono degli obblighi di attivazione, ma per le indennità contro la disoccupazione, tali obblighi, sono più rigidi e devono essere certificati attraverso il possesso di specifica certificazione (es. BAE per il reddito di inserimento lavorativo), rilasciata dal SEPE (*Servicio Público de Empleo Estatal*), che attesti un numero minimo di azioni, almeno tre su sei possibili, di attivazione lavorativa svolte dai disoccupati o inoccupati in cerca di lavoro per l'accesso all'integrazione reddituale. Un elemento importante è che il sistema spagnolo di rilascio e gestione del sussidio di disoccupazione e delle politiche di attivazione prevede un unico centro erogatore, ovvero il *Servicio Publico de Empleo Estatal*, applicando il principio del *one stop one shop*. In sintesi, il sistema di protezione sociale dei lavoratori in Spagna si articola nelle seguenti misure (tabella 3.6).

Tabella 3.6 Il sistema ordinario di PSDL in Spagna

Ammortizzatori sociali contributivi
Indennità di disoccupazione per chi ha lavorato più di un anno.
Indennità di disoccupazione per chi ha lavorato meno di un anno o mini-indennità.
Indennità contro la disoccupazione non contributiva
Sussidio per esaurimento della prestazione contributiva, per disoccupati con responsabilità familiari. Rivolto ai lavoratori disoccupati, con responsabilità familiari, che hanno esaurito l'indennità contributiva. Può essere concesso dai 18 ai 30 mesi.
Sussidio per persone di età superiore ai 45 anni. Può essere richiesto dai lavoratori di età superiore ai 45 anni, senza responsabilità familiari, che hanno esaurito l'indennità contributiva di disoccupazione. È concesso per un massimo di sei mesi.
Sussidio ai lavoratori disoccupati di età superiore ai 52 anni che hanno esaurito le indennità contributive.
Reddito di inserimento attivo per i disoccupati di lunga durata, che hanno esaurito o non hanno diritto a indennità contributive e ai diversi sussidi di disoccupazione.
Sussidio di disoccupazione straordinaria per chi ha esaurito le indennità contributive e assistenziali, compreso il Reddito di inserimento lavorativo.
Ammortizzatori sociali in costanza del rapporto di lavoro (<i>Job retention schemes</i>)
<i>Expediente de regulación temporal de Empleo (ERE); Expediente de Regulación de Trabajo (ERTE); Instrumento de Flexibilidad y Estabilización del Empleo (RED).</i>
Reddito minimo garantito
Reddito da inserzione delle comunità autonome, redditi minimi regionali.
Reddito minimo vitale nazionale, per unità familiari o singoli beneficiari sotto un livello reddituale predefinito, definito durante la fase pandemica e inserito stabilmente nel sistema ordinario.

Fonte: Servicio Publico de Empleo Estatal (SEPE)

Descrizione specifica di ogni misura che costituisce il sistema ordinario post-pandemico di protezione sociale dei lavoratori in Spagna

Indennità di disoccupazione a chi ha lavorato più di un anno

La prima indennità di disoccupazione contributiva esaminata è riservata ai lavoratori in stato di disoccupazione che hanno lavorato più di un anno, accumulando un'anzianità assicurativa consistente. In particolare, la prestazione assicurativa tutela la situazione di disoccupazione di coloro che possono e vogliono lavorare che hanno perso il lavoro temporaneamente o permanentemente. Per accedervi, oltre al possesso dei requisiti che indicheremo in seguito, è richiesta la preventiva iscrizione al SEPE (Servizio pubblico per l'occupazione) e il preventivo versamento di contributi del lavoratore al sistema di previdenza sociale (anzianità assicurativa) oltre al possesso della certificazione riferibile alle azioni di attivazione lavorativa. Possono beneficiare di tale indennità di disoccupazione i seguenti gruppi, purché si trovino in una delle situazioni di disoccupazione previste dalla legge, abbiano il periodo di anzianità contributiva minimo richiesto e non si trovino in nessuna delle situazioni di incompatibilità definite dalla legislazione:

- lavoratori disoccupati inclusi nel regime generale di previdenza sociale che utilizzano l'indennità a causa della contingenza di disoccupazione involontaria;
- lavoratori dipendenti inseriti nei regimi speciali di previdenza sociale tutelati da tale strumento (lavoratori delle miniere di carbone, regime speciale per i lavoratori marittimi);
- lavoratori a tempo indeterminato assunti dal regime speciale di previdenza sociale agraria;
- lavoratori interinali assunti da altri nel medesimo regime;
- dipendenti domestici;
- i soci delle cooperative di lavoro associate e delle cooperative comunitarie di sfruttamento del territorio, nonché i soci di lavoro di altre cooperative, che sono inseriti in un regime di previdenza sociale che tutela una crisi reddituale derivante da uno stato di disoccupazione;
- persone condannate che sono state rilasciate dal carcere per aver scontato la pena o la libertà condizionale;
- lavoratori emigrati rientrati nel territorio spagnolo;
- i lavoratori stranieri in Spagna, cittadini di Paesi che appartengono all'Unione europea o allo Spazio economico europeo o che non appartengono

- all'Unione europea o allo Spazio economico europeo che risiedono legalmente nel Paese e che soddisfano i requisiti richiesti dalla legge;
- i dipendenti pubblici di lavoro subordinato e il personale a contratto di collaborazione interinale in regime di diritto amministrativo al servizio delle Pubbliche amministrazioni;
 - lavoratori agricoli temporanei iscritti alla previdenza all'interno del gruppo dei lavoratori autonomi, il periodo minimo contributivo necessario per accedere al sussidio di disoccupazione è di 720 giorni.

Requisiti richiesti:

- essere legalmente disoccupati, essere disponibili a cercare attivamente un impiego e ad accettare un collocamento adeguato. La richiesta include l'impegno di attività nella ricerca di un impiego;
- essere registrato presso il SEPE e mantenere la registrazione come persona in cerca di lavoro per tutto il periodo in cui viene ricevuto il beneficio;
- aver lavorato e contribuito alla disoccupazione per almeno 360 giorni nei 6 anni precedenti la situazione legale di disoccupazione o nel momento in cui è cessato l'obbligo di contribuzione;
- non aver raggiunto l'età ordinaria per andare in pensione;
- non svolgere un'attività di lavoro autonomo o di lavoro subordinato a tempo pieno, a meno che non sia possibile la compatibilità, se prevista da un programma di promozione dell'occupazione;
- non riscuotere una pensione di previdenza sociale incompatibile con il lavoro.

Quantificazione e durata:

- la durata dipende dai contributi di disoccupazione versati negli ultimi 6 anni prima della situazione involontaria di disoccupazione;
- la data di inizio del beneficio sarà il giorno successivo a quello in cui si verifica la situazione involontaria di disoccupazione. Quando i contributi accreditati corrispondono al lavoro effettivo in caso di orario ridotto, ogni giornata lavorativa sarà computata come giornata pagata, qualunque sia stata la durata della giornata lavorativa;
- gli importi così calcolati non possono essere superiori al limite massimo, né inferiori al limite minimo, legalmente stabiliti ogni anno. Questi limiti dipendono dal fatto che si abbia o meno figli a carico. I figli o le figlie a carico

sono considerati se hanno meno di 26 anni o se si hanno situazioni con anziani con disabilità o minorenni affidatari, se convivono o dipendono economicamente dal soggetto percettore delle indennità e non hanno redditi mensili superiori al salario minimo legale;

- il pagamento del contributo sarà interamente a carico del Servizio pubblico per l'Impiego.

L'indennità di disoccupazione, per chi ha lavorato meno di un anno

I lavoratori che hanno un periodo lavorativo minore di un anno hanno diritto all'indennità di disoccupazione, la cui durata dipende dal numero di mesi lavorati e dalla presenza o meno di responsabilità familiari. I contributi che servono a riconoscere tale indennità, nel caso di periodi molto brevi di lavoro, potrebbero non essere presi in considerazione per accedere al sostegno reddituale a seconda dell'età del beneficiario, che accedrebbe automaticamente a un'ulteriore indennità di disoccupazione di tipo assistenziale (reddito di inserimento al lavoro). In questo caso è prevista, quindi, un'automata complementarità tra un ammortizzatore sociale contributivo e uno assistenziale.

Requisiti:

- essere legalmente disoccupati;
- essere registrati come persona in cerca di lavoro e mantenere tale registrazione per tutto il periodo di ricezione e firmare l'impegno di attività;
- avere una contribuzione per la disoccupazione per almeno 3 mesi, se si hanno responsabilità familiari, o per almeno 6 mesi se non si hanno responsabilità familiari;
- se si interrompe la riscossione di una prestazione contributiva per lavorare, inferiore a 360 giorni, si deve richiedere la ripresa del beneficio;
- se si interrompe un sussidio di disoccupazione per lavorare meno di 12 mesi, si può riattivare alla sospensione del rapporto di lavoro.

Quantificazione

L'importo mensile del sussidio di disoccupazione II è pari all'80% dell'Indicatore pubblico del reddito a più effetti (IPREM). L'IPREM è l'Indicatore di reddito pubblico a effetti multipli ed è fondamentalmente l'indice di riferimento per eccellenza in Spagna per l'allocazione di aiuti e sussidi in base al reddito. In caso

di perdita del lavoro a tempo parziale, tale importo sarà percepito in proporzione alle ore precedentemente lavorate nell'ultimo contratto.

Sussidio di disoccupazione con responsabilità familiari - Indennità di disoccupazione non contributiva

Se il lavoratore ha esaurito le due indennità di disoccupazione contributiva e ha responsabilità familiari, può accedere al sussidio di disoccupazione. Per richiedere questa indennità di disoccupazione assistenziale è necessario soddisfare le seguenti condizioni:

- essere disoccupati involontariamente;
- essere iscritto come persona in cerca di lavoro entro un mese dall'esaurimento del beneficio assicurativo, indennità 1 o 2 senza aver rifiutato offerte di inserimento lavorativo adeguate, né aver rifiutato di partecipare, se non per giusta causa, ad azioni di promozione, formazione o conversione professionale, dopo l'esaurimento della prestazione contributiva. La registrazione presso il SEPE deve essere mantenuta per tutto il periodo di ricezione del contributo;
- la misura è condizionata con una firma di un impegno di attività e una certificazione delle azioni di attivazione intraprese dal soggetto;
- il soggetto destinatario deve certificare di avere responsabilità familiari;
- il destinatario deve manifestare una carenza di reddito, di qualsiasi natura, superiore al 75% della retribuzione minima interprofessionale. Se al momento della domanda non si possiedono i requisiti per mancanza di reddito o, a seconda dei casi, per responsabilità familiari, si può ottenere il sussidio se, entro un anno dalla data dell'evento scatenante, si riesca a soddisfarli. La durata sarà di 6 mesi, estendibili per periodi semestrali a seconda della durata della indennità di disoccupazione esaurita e dell'età del destinatario secondo quanto segue:
 - se il lavoratore ha meno di 45 anni e ha esaurito una prestazione contributiva da almeno 4 mesi, avrà diritto a 6 mesi di sussidio, estendibili fino a un massimo di 18 mesi;
 - se il lavoratore ha meno di 45 anni e ha esaurito una prestazione contributiva da almeno 6 mesi, avrà diritto a 6 mesi di sussidio, estendibili fino a un massimo di 24 mesi;

- se il lavoratore ha più di 45 anni e ha esaurito un beneficio contributivo di 4 mesi, avrà diritto a 6 mesi di sussidio, estendibili fino a un massimo di 24 mesi;
- se il disoccupato ha più di 45 anni e ha esaurito una prestazione contributiva da almeno 6 mesi, avrà diritto a 6 mesi di sussidio, estendibili fino a un massimo di 30 mesi.

L'importo mensile dell'indennità di disoccupazione è pari all'80% dell'indicatore del reddito pubblico a effetti multipli (IPREM). Nel caso in cui il rapporto di lavoro che dava diritto alla prestazione contributiva esaurita fosse stato part-time, l'importo dell'agevolazione sarà ridotto della stessa percentuale.

Sussidio di disoccupazione per soggetti con più di 45 anni senza carichi familiari - Indennità di disoccupazione assistenziale

Contributo destinato ai lavoratori che hanno esaurito la prestazione contributiva, hanno 45 anni o più e non hanno responsabilità familiari.

Requisiti:

- essere disoccupato involontariamente;
- essere iscritto come persona in cerca di lavoro entro un mese dall'esaurimento del beneficio assicurativo, senza aver rifiutato offerte di collocamento adeguate, né rifiutato di partecipare, se non per giusta causa, ad azioni di promozione, formazione o conversione professionale, dall'esaurimento della prestazione contributiva. La registrazione deve essere mantenuta per tutto il periodo di ricezione del contributo;
- firmare l'impegno a svolgere le azioni previste dai requisiti della condizionalità collegata alla misura considerata;
- aver esaurito il sussidio di disoccupazione a livello contributivo;
- avere 45 anni alla data di esaurimento della prestazione contributiva;
- mancato reddito, di qualsiasi natura, superiore al 75% della retribuzione minima interprofessionale. Se il lavoratore avesse diritto al sussidio di disoccupazione per i lavoratori di età superiore ai 52 anni, accederebbe automaticamente a quest'ultimo.

Durata:

- 6 mesi;

- nel caso di lavoro a tempo indeterminato discontinuo la durata sarà pari al numero di mesi di contribuzione di disoccupazione nell'anno precedente la richiesta quando la data dell'evento scatenante è anteriore al 2 marzo 2022, se l'evento scatenante si è verificato dopo tale data, la durata dell'agevolazione sarà quella stabilita in via generale.

Quantità dell'integrazione

L'importo mensile del sussidio di disoccupazione è pari all'80% dell'Indicatore di reddito pubblico a effetti multipli (IPREM). Nel caso in cui il rapporto di lavoro che dava diritto alla prestazione contributiva esaurita fosse stato part-time, l'importo dell'agevolazione sarà ridotto della stessa percentuale.

Sussidio di disoccupazione per i lavoratori che hanno più di 52 anni - Indennità di disoccupazione assistenziale

Disoccupati di 52 anni o più che hanno esaurito le indennità contributive o il sussidio di disoccupazione.

Requisiti:

- aver esaurito la prestazione contributiva o il sussidio di disoccupazione;
- essere un emigrante tornato in Spagna (dopo aver lavorato all'estero per almeno 12 mesi negli ultimi 6 anni, dall'ultima partenza dalla Spagna, in Paesi al di fuori dell'Unione europea (UE) o dello Spazio economico europeo (SEE);
- essere non più in una condizione di detenzione penitenziaria senza diritto al sussidio di disoccupazione perché la condizione di detenzione è durata più di 6 mesi;
- trovarsi in una situazione legale di disoccupazione e non avere diritto all'indennità contributiva di disoccupazione;
- essere iscritto come persona in cerca di lavoro per un mese dalla fine del sussidio di disoccupazione che si stava ricevendo, non aver rifiutato alcun offerta di collocamento adeguata, né aver rifiutato di partecipare, se non per giusta causa, ad azioni di promozione, formazione o conversione professionale. La registrazione presso il SEPE deve essere mantenuta per tutto il periodo di ricezione del contributo.
- mancanza di reddito proprio di qualsiasi natura che nel computo mensile sia superiore al 75% dello stipendio minimo interprofessionale.

Durata

La durata sarà fino al raggiungimento dell'età ordinaria richiesta per avere diritto alla pensione contributiva di vecchiaia nel sistema di previdenza sociale.

Quantità

L'importo mensile del sussidio di disoccupazione è pari all'80% dell'indicatore pubblico del reddito a più effetti (IPREM).

Sussidio di disoccupazione straordinaria - non contributiva

Requisiti:

- non avere il diritto alla protezione contro la disoccupazione a livello contributivo o assistenziale;
- non aver raggiunto l'età che consente l'accesso alla pensione di vecchiaia nelle sue modalità contributive o non contributive;
- non avere il reddito, di qualsiasi natura, superiore nel computo mensile del 75% della retribuzione minima interprofessionale (SMI);
- aver cessato involontariamente l'ultimo lavoro svolto;
- alla data della domanda non lavorare come lavoratore part-time o non avere la sospensione del contratto di lavoro.

La durata massima della sovvenzione sarà di 180 giorni e non potrà essere percepita più di una volta, l'importo della sovvenzione sarà pari all'80% dell'Indicatore di reddito pubblico polivalente (IPREM). Il lavoratore può conciliare l'erogazione del sussidio straordinario con un'attività lavorativa a tempo parziale, in questo caso la parte proporzionale al reddito guadagnato nel lavoro a tempo parziale sarà sottratta dall'importo del sussidio considerato.

Reddito di inserimento attivo per disoccupati di lunga durata - non contributiva

Requisiti:

- avere 45 anni o più;
- aver estinto una prestazione contributiva o un sussidio di disoccupazione assistenziale;
- non avere diritto a sussidi di disoccupazione o sussidi ulteriori;
- essere registrato ininterrottamente presso l'ufficio di collocamento come persona in cerca di lavoro per 12 o più mesi. L'iscrizione non sarà interrotta recandosi nei Paesi dello Spazio economico europeo e della Svizzera, purché la permanenza sia inferiore a 90 giorni, per la ricerca o realizzazione di

relazioni lavorative, perfezionamento professionale o cooperazione internazionale;

- cercare attivamente un'occupazione senza aver rifiutato un'offerta di lavoro adeguata o aver rifiutato di partecipare, se non per giusta causa, ad azioni di promozione, formazione o riqualificazione professionale;
- certificare presso il Servizio pubblico regionale per l'impiego di aver svolto almeno tre azioni attive di ricerca di lavoro (BAE).

Ciascuna delle seguenti azioni rientrerà nella certificazione di *Búsqueda activa de empleo* (BAE):

- lavoro autonomo;
- iscrizione in almeno un'agenzia di collocamento;
- invio o presentazione di curriculum in almeno tre diverse società;
- aver sostenuto almeno un colloquio di lavoro;
- essere registrato come persona in cerca di lavoro in almeno due portali del lavoro pubblici o privati;
- essersi presentato almeno a un'offerta di lavoro gestita dai Servizi pubblici per l'impiego;
- aver partecipato a qualsiasi azione di formazione o informazione finalizzata al lavoro autonomo e all'imprenditorialità, offerta dai Servizi pubblici per l'impiego.

Costituirà sufficiente accreditamento dell'adempimento di tale obbligo anche l'attestazione rilasciata da un'agenzia di collocamento che comprenda, oltre all'iscrizione del richiedente nella stessa, l'esecuzione di due delle azioni comprese tra la terza e la sesta precedentemente evidenziate.

Reddito da inserimento attivo per il ritorno di migranti - non contributivo

Requisiti:

- essere disoccupato e registrato come persona in cerca di lavoro e firmare l'impegno di attività;
- avere un'età compresa tra 45 e 64 anni;
- non avere diritto alla prestazione contributiva, al sussidio di disoccupazione o alla *Renta activa de inserción* (RAI).

In conclusione, riguardo alle misure che costituiscono il sistema di PSdL in Spagna abbiamo evidenziato come il Paese presenti un insieme di indennità assistenziali, o integrazioni reddituali di II livello (OCSE 2022) i cui importi sono stabiliti annualmente dall'*Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples* (IPREM).

Indennità di disoccupazione in costanza del rapporto di lavoro (RED) - contributiva, lavorativa (SWT)

Integrazione reddituale in costanza del rapporto di lavoro non contributiva. È rivolta a chi opera in aziende interessate da una situazione macroeconomica che richiede l'adozione di misure di sostegno e integrazione reddituale pubbliche o chi appartiene a settori che necessitano di processi di riqualificazione. Tale esigenza deve essere riconosciuta dal Consiglio dei Ministri attraverso l'attivazione del Meccanismo per la flessibilità e la stabilizzazione dell'occupazione. Il contratto di lavoro è temporaneamente sospeso e la giornata lavorativa ordinaria è temporaneamente ridotta. Senza che sia necessario dimostrare un periodo minimo di contribuzione. Non è richiesto alcun periodo di occupazione preventivo. Il rapporto di lavoro non può essere sospeso da motivi estranei all'applicazione del Meccanismo RED.

Richiesta

Sarà l'azienda a dover formulare la richiesta, per conto dei lavoratori. Tale richiesta dovrà avere l'autorizzazione di ciascun lavoratore.

Durata

La durata massima sarà fino al termine del periodo di applicazione del meccanismo RED in azienda. L'accesso a tale beneficio non comporterà il consumo di contributi precedentemente versati a qualsiasi titolo. Il tempo di percepimento del beneficio non sarà considerato come elemento di diminuzione dei futuri accessi alla tutela della disoccupazione.

Quantità

La base normativa del beneficio sarà la media delle basi contributive nell'azienda in cui si applica il meccanismo RED. Nel caso in cui il rapporto di lavoro sia part-time, l'importo massimo sarà determinato tenendo conto dell'IPREM calcolato sulla base delle ore medie lavorate nel periodo.

Indennità di disoccupazione in costanza del rapporto di lavoro contributive ERTE-ERE - contributiva (*Job retention Schemes*)

Per accedere alla protezione contro la disoccupazione ERTE o ERE si devono possedere i seguenti requisiti:

- iscriversi ai Servizi pubblici per l'impiego corrispondenti;

- salvo che non si tratti di ERTE per causa di forza maggiore autorizzata dall'autorità del lavoro, per percepire la prestazione contributiva è necessario aver lavorato e versato contributi per almeno 360 giorni, entro i 6 anni precedenti la situazione legale di disoccupazione e non aver utilizzato detti contributi per un beneficio precedente. Se il lavoratore ha contribuito per un periodo inferiore a 360 giorni, potrà percepire il sussidio di disoccupazione se, oltre a soddisfare il resto dei requisiti, non ha un reddito superiore al 75% dell'attuale stipendio minimo interprofessionale;
- non aver raggiunto l'età ordinaria per andare in pensione;
- non svolgere un'attività di lavoro autonomo o di lavoro a tempo pieno per conto terzi, a meno che la compatibilità non sia stabilita da un programma di promozione dell'occupazione;
- non riscuotere una pensione di previdenza sociale incompatibile con il lavoro.

In caso di sospensione del contratto, questa dovrà essere concordata nella relativa procedura, essere temporanea ed essere causata da ragioni economiche, tecniche, organizzative, produttive o di forza maggiore.

In caso di riduzione della giornata lavorativa con analoga riduzione dello stipendio, questa deve essere concordata nella relativa procedura per motivi economici, tecnici, organizzativi, produttivi o di forza maggiore. Deve essere una misura temporanea e la riduzione può essere compresa tra il 10 e il 70%, calcolata sulla base dell'orario di lavoro giornaliero, settimanale, mensile o annuale.

Durata e importo

La durata della prestazione contributiva per il licenziamento collettivo dipende dal tempo che il lavoratore ha versato prima della situazione legale di disoccupazione. Se si accede al beneficio contributivo per sospensione del contratto o per riduzione della giornata lavorativa in virtù di ERTE, la durata del beneficio dipenderà dalla durata del provvedimento in oggetto e, nel caso sia dovuto a motivi economici, tecnici, organizzativi o produttivi, dipenderà anche dal tempo preventivato dall'imprenditore.

I beneficiari motivano davanti al Servizio pubblico per l'impiego statali e ai Servizi pubblici autonomi per l'impiego le azioni da loro realizzate finalizzate alla ricerca attiva del lavoro, al loro reinserimento nel mercato del lavoro o al miglioramento delle loro possibilità di occupazione. Questa certificazione sarà effettuata nel

modo concordato tra queste organizzazioni nel quadro della reciproca collaborazione.

Tuttavia, durante i primi 30 giorni di erogazione delle prestazioni contributive, sarà volontario partecipare ad azioni di miglioramento delle possibilità occupazionali corrispondenti alla propria professione o alle proprie capacità formative. La mancata partecipazione non comporterà alcuna sanzione.

Reddito minimo vitale-assistenziale

Il Regio decreto-legge n. 20/2020, istituisce in Spagna il reddito minimo l'IMV (*Ingreso minimo vital*), rappresentando senza dubbio una pietra miliare nelle politiche sociali dello Stato spagnolo e un passo avanti senza precedenti nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e verso la riduzione delle disuguaglianze. Maturato dopo un lungo processo di elaborazione, frutto dell'attivazione e delle richieste della società civile generatesi nel contesto post-crisi a seguito della Grande recessione, lo scatenarsi della crisi pandemica da Covid-19 ne ha accelerato la realizzazione come misura non solo emergenziale, ma anche strutturale, stabilmente presente nel sistema ordinario di protezione sociale. Sebbene le procedure parlamentari per l'istituzione del reddito minimo vitale, definito *ingreso minimo vital*, siano state svolte rapidamente e sia stato approvato da una larghissima maggioranza parlamentare nel pieno della crisi pandemica, la sua introduzione e il successivo avviamento sono stati oggetto di accesi dibattiti culturali in campo lavoristico e assistenziale: da una prospettiva neoliberale è stato criticato, a causa delle accuse di essere una politica costosa e inefficace, di incoraggiare dinamiche di passività dei beneficiari verso la ricerca di un lavoro; all'opposto, contesti politici socialisti ed economici neokeynesiani hanno difeso la misura come elemento di protezione sociale universale di ultima istanza per tutta la società, anche se alcuni ambienti teorici progressisti radicali lo hanno visto come una limitazione nella definizione di un reddito di base universale incondizionato in Spagna, questione da anni al centro di un'accesa discussione economica sociale e politica nel Paese. Inoltre, tenuto conto della configurazione dello Stato spagnolo, l'introduzione dell'IMV come beneficio di ultima istanza di natura nazionale ha portato esponenti di alcune comunità autonome a considerarlo come un tentativo di maggiore centralizzazione del sistema istituzionale, denunciando difficoltà contingenti nell'integrazione con altre misure di reddito minimo locali. L'attuazione dell'IMV ha rappresentato così, per la Spagna, una sfida complessa, nel definire una misura nazionale di

protezione reddituale contro la povertà, senza alterare le pratiche di eccellenza già consolidate a livello regionale. La configurazione alla base del reddito minimo vitale in Spagna risponde a una serie di caratteristiche che lo collocano in linea con i più avanzati redditi minimi a livello internazionale, inferiori, in termini di integrazioni reddituali solo agli schemi universali di sostegno a diversi tipi di carenze reddituali del Nord Europa. Tra i suoi elementi più notevoli, se ne possono evidenziare tre: 1) la sua progettazione come diritto permanente di ogni individuo; 2) la governance multilivello; 3) l'accompagnamento nella percezione del sussidio con strumenti di attivazione sociale e in parte lavorativa. A differenza delle misure di reddito minimo regionali, il reddito minimo vitale nazionale è un diritto costituzionale soggettivo permanente, evitando la dipendenza della misura dai budget stanziati annualmente. È istituito come una rete di ultima istanza per tutti i residenti; stabilisce regole di coordinamento e cooperazione con le Comunità autonome e con gli enti locali, affinché i servizi territoriali di entrambi i livelli dell'amministrazione svolgano un ruolo rilevante nell'informazione e nell'eventuale gestione del reddito minimo vitale, nonché nell'orientamento e attivazione per l'impiego o l'inclusione sociale dei beneficiari. In questo senso vi è una sinergia e coordinamento con il Servizio pubblico per l'impiego, al fine di introdurre programmi e iniziative efficaci in ciascun territorio. Il meccanismo proposto calcola una correlazione per la quale, per ogni euro depositato da attività lavorative acquisite durante la percezione della misura, una quota minore viene detratta dall'importo del IMV, conservando, così, la sua funzione di ultima garanzia di reddito, rendendolo sempre compatibile con l'accesso a un'attività lavorativa, anche se modesta o mal retribuita. In questo modo si evita il dilemma tra il mantenimento del beneficio o l'accettazione di un lavoro che una rigida e mal costruita condizionalità può determinare. In questi casi il reddito minimo vitale si trasforma sempre più in una integrazione reddituale e non in una completa sostituzione del reddito individuale o familiare.

Accesso

L'aiuto è destinato a singoli individui o famiglie. In questo ultimo caso sarà solo uno dei membri adulti dell'unità familiare a richiederlo. In particolare, i requisiti del richiedente per il nucleo familiare devono rispettare le seguenti condizioni:

- avere tra i 23 e 65 anni, a meno che non ci siano figli a carico;
- dimostrare la residenza legale ed effettiva in Spagna senza interruzione per almeno un anno.

Gli importi dipenderanno dal reddito e dal patrimonio familiare. Oltre ai soggetti che dichiarano una condizione familiare sotto il livello reddituale della povertà assoluta, anche coloro che hanno visto il proprio reddito scendere di oltre il 50% nel 2020, possono richiederlo fornendo una specifica dichiarazione. Il reddito minimo vitale può variare dai 462 ai 1.015 euro per famiglia, un importo che dipende dalla composizione del nucleo familiare e dal reddito dichiarato annualmente. In tal senso, l'integrazione comprende un aumento di 139 euro per ciascun convivente e un supplemento di 100 euro all'anno per le famiglie monoparentali.

Il reddito minimo vitale ha la particolarità di poter essere richiesto anche da singoli beneficiari con almeno 23 anni di età che, pur condividendo un indirizzo con un nucleo convivente, non vi sono integrati, a condizione che:

- non siano sposati, a meno che non abbiano avviato una procedura di separazione o divorzio;
- non facciano parte di un altro nucleo familiare.

Nel caso di persone di età compresa tra 23 e 29 anni, devono aver avuto la residenza legale ed effettiva in Spagna e aver vissuto in modo indipendente per almeno 2 anni prima della domanda. Nel caso di persone di età superiore ai 30 anni, devono dimostrare che, nell'anno immediatamente precedente a tale data, il loro domicilio in Spagna è diverso da quello dei genitori.

Il reddito minimo è riservato anche a:

- donne maggiorenni vittime di violenze di genere o vittime della tratta di esseri umani e dello sfruttamento sessuale;
- persone di età compresa tra i 18 e i 22 anni che provengono da centri residenziali per la tutela dei minori nelle diverse Comunità autonome;
- senz'altro.

Il reddito minimo spagnolo può essere richiesto anche da unità di convivenza (famiglie).

L'unità di convivenza è costituita da tutte le persone che risiedono nello stesso domicilio, unite dal matrimonio, come coppia di fatto, o da un vincolo fino al secondo grado per consanguineità o affinità, adozione, e altre persone con cui convivono in virtù dell'affidamento ai fini dell'adozione o dell'affidamento permanente. Si considera coppia di fatto, a tali fini, quella costituita con un rapporto di affettività analogo al rapporto coniugale, con almeno 2 anni di anticipo.

Possono beneficiare del reddito minimo le persone che, senza essere integrate nel nucleo di convivenza o integrate in un nucleo autonomo di convivenza, risiedano allo stesso indirizzo con altre persone con le quali abbiano uno dei suddetti legami di parentela.

Per fare ciò, devono trovarsi in uno di questi casi:

- quando una donna, vittima di violenza di genere, ha lasciato il suo domicilio familiare abituale accompagnata o meno dai figli o dai minori in custodia a scopo di adozione o affido familiare permanente;
- quando, per l'avvio delle procedure di separazione, annullamento o divorzio, ovvero per la richiesta di scioglimento della coppia di fatto formalmente costituita, una persona abbia lasciato la propria casa familiare abituale accompagnata o meno dai propri figli o minorenni in regime affidamento ai fini dell'adozione o dell'affidamento permanente. Nel caso di coppie di fatto non formalizzate che hanno cessato la convivenza, il richiedente il beneficio deve provare, ove opportuno, l'avvio delle procedure per l'attribuzione della tutela e dell'affidamento dei minori;
- quando è provato che il domicilio è stato abbandonato per sfratto, o perché divenuto inagibile per caso fortuito o forza maggiore, nonché negli altri casi previsti da regolamento;
- quando nella stessa abitazione convivono persone che non hanno i suddetti vincoli di parentela, la persona o le persone a rischio di esclusione sociale possono essere titolari del reddito minimo vitale, circostanza che deve essere accreditata dai servizi sociali o da enti del Terzo settore iscritti all'albo dei mediatori sociali del reddito minimo vitale.

Nel caso di persone iscritte a istituti collettivi, o perché prive di domicilio e risiedono abitualmente in un comune, sono registrate in un indirizzo fittizio.

La separazione temporanea per motivi di studio, lavoro, cure mediche, riabilitazione o altre circostanze simili non sarà considerata come rottura della convivenza. La stessa persona non può far parte di più unità di convivenza.

Scheda sinottica finale Spagna: Sistema di PSdL ed evoluzione durante e post emergenza pandemica

Misure	Preesistente (P) /emergenziale (E)	Destinatari	Modifiche nella emergenza	Dopo la fase emergenziale
I) Indennità contro la disoccupazione contributiva				
Disoccupazione totale (Indennità di disoccupazione)	P	Disoccupati in grado di soddisfare requisiti contributivi e lavorativi.	Estesa durante la fase emergenziale.	
Disoccupazione parziale (<i>short-time work schemes</i>)	P/E	Integrazione reddituali per lavoratori in crisi che mantengono il posto di lavoro.	Estesa con l'introduzione della misura definita RED Regio decreto-legge 32/2021. Misura di natura assistenziale.	Modificato il sistema ordinario di PSdL.
II) Indennità contro la disoccupazione non contributive individuali e sussidi famigliari <i>means+work tested</i>				
Indennità di disoccupazione non contributive <i>means tested</i>	P	Chi ha terminato l'utilizzo delle due indennità assicurative, chi non può accedere a tali forme di indennità.	Estesa nel numero delle indennità assistenziali.	
Strumenti di integrazione del reddito di nuclei famigliari con lavoratori in crisi reddituale (interventi in <i>work benefit</i>)	P	Collegati alle diverse modulazioni delle indennità contro la disoccupazione.		
III) Sostegni assistenziali no <i>means+work tested</i>. Il livello reddituale-patrimoniale del nucleo famigliare è in una condizione di povertà				
Reddito minimo	E	Tutte le unità familiari o singoli componenti richiedenti in una condizione di povertà assoluta.	Introdotta come misura nazionale durante la fase emergenziale. Precedentemente esistevano solo redditi minimi differenziati gestiti dalle autonomie locali.	Modificato del sistema ordinario di PSdL.
Reddito di base parziale	Non presente.			

3.5 Regno Unito

Diritto del lavoro, sicurezza sociale e Covid nel Regno Unito: un approccio minimalista in era post Brexit

L'esplosione della pandemia ha trovato il Regno Unito alle prese con il complesso processo di uscita dall'Unione europea; questo processo, infatti, aveva già reso 'estremamente instabile' il sistema politico-costituzionale e il modello socioeconomico inglese (Mason 2022)⁵⁷. Così, mentre la vicina Irlanda il 14 marzo 2020 insieme ad altri partner europei e non solo, decideva di adottare delle politiche di distanziamento sociale, almeno inizialmente – e confusamente – la strategia dall'Esecutivo inglese è stata 'anemica' (Mason 2022), poiché non ha previsto analoghe misure⁵⁸ e, di conseguenza, neppure in campo economico-sociale. Tuttavia, con un repentino cambio di strategia, il 23 dello stesso mese, anche questo Paese entrò in lockdown⁵⁹ e quindi furono approvati interventi di protezione dell'occupazione e delle attività produttive, tra cui tre principali misure di sicurezza sociale (Machin 2021): il *Coronavirus Job Retention Scheme* (CJRS), il *Self-Employment Income Support Scheme* (SEISS) e alcune modifiche emergenziali al sistema in essere, in particolare alla indennità obbligatoria di malattia (*Statutory Sick Pay, SSP*), al *New Style Employment and Support Allowance* (ESA), la prestazione contributiva in caso di inabilità al lavoro e all'*Universal Credit* (UC), la prestazione assistenziale di base. Le prime due misure, si dirà, rappresentano un vero e proprio inedito assoluto per quell'ordinamento, seppure esse non sembrano aver modificato i tratti essenziali di quel sistema. Peraltro, come si vedrà, la pandemia non ha lasciato eredità rilevanti al sistema di protezione sociale di questo Paese, posto che la maggioranza delle misure emergenziali sono state delle 'fugaci apparizioni', non rinnovate una volta superata la fase acuta del distanziamento sociale.

⁵⁷ L'*Economist* ha, di recente, coniato in proposito un nuovo termine e cioè *Britaly* (vedi qui <https://bit.ly/3TEUt1d>), tra l'altro, riferendosi alla instabilità politica che, nelle tradizioni costituzionali di quel Paese, costituisce senz'altro una novità rispetto all'Italia.

⁵⁸ Inizialmente, posta la priorità di mantenere integra la struttura produttiva, la strategia dell'Esecutivo inglese prevedeva di promuovere una 'immunità di gregge' nella maggior parte della popolazione, chiedere a coloro che erano malati di auto-isolarsi e l'accettazione che ci sarebbero state vittime. Sul punto anche per i riferimenti vedi Novitz (2020).

⁵⁹ Il 19 marzo 2020 è stato richiesto agli anziani e alle persone vulnerabili di rimanere a casa per un periodo di 12 settimane. Il 20 marzo le scuole (tranne alcune eccezioni) sono state chiuse, così come tutte le attività 'non essenziali'; infine, a tutti è stato imposto di rimanere a casa dal 23 marzo, se non coinvolti in attività essenziali.

L'impatto della pandemia sulla società inglese è stato particolarmente duro: non solo il Regno Unito ha registrato, nel confronto con i Paesi a economia avanzata, tassi di mortalità tra i più elevati e costanti (paragonabili a quelli italiani)⁶⁰ ma, rispetto al periodo appena precedente alla pandemia⁶¹, l'urto sul mercato del lavoro è stato drammatico ed ha, in maniera asimmetrica, toccato alcune categorie di lavoratori (minoranze etniche, giovani, lavoratori anziani e a basso reddito, disabili)⁶². I dati dell'Ufficio di statistica nazionale britannico⁶³ mostrano, oltre a indicatori fondamentali, relativi al mercato del lavoro, tutti negativi – forte calo dell'occupazione, associato all'aumento della disoccupazione e dell'inattività⁶⁴ – una vera e propria 'tempesta perfetta': record di esuberanti⁶⁵, calo drammatico delle *vacancies*⁶⁶ e delle ore lavorate⁶⁷ e, infine, raddoppio del numero di richiedenti prestazioni di disoccupazione⁶⁸.

Questa crisi ha impattato su di un sistema di protezione del rapporto di lavoro, il diritto del lavoro britannico, senza mezzi termini, considerato già 'compromesso' da politiche deregolative adottate a partire dagli anni Ottanta (Ewing e Hendy 2020). In sintesi, questo sistema di protezione – per di più orfano del 'modello sociale europeo' da cui per decenni è stato fortemente influenzato – si inquadra nelle istituzioni tipiche delle 'economie di mercato liberali', contrapposte a quelle di 'mercato coordinate', secondo la terminologia proposta da Hall, Soskice e Pontieri (2003) sulla *Varietà dei Capitalismi*; ovvero un mercato del lavoro flessibile, con bassi tassi di sindacalizzazione in assenza di una contrattazione

⁶⁰ Secondo l'Osservatorio sui Conti pubblici italiani dell'Università Cattolica, nella classifica internazionale dei Paesi avanzati per numero di decessi da Covid-19 ogni 100.000 abitanti, il Regno Unito ha mantenuto invariati i valori tra 2020 e 2021 (111), mentre l'Italia ha registrato una diminuzione (da 123 a 107). Vedi Garlaschi (2022).

⁶¹ A febbraio 2020, la disoccupazione era al 4% (circa 1,36 milioni di disoccupati), il tasso di occupazione era del 76,6% e il tasso di inattività si attestava al "minimo record" del 20,2%. Così Mangan (2020).

⁶² Come rilevano Ewing e Hendy (2020), d'altro canto, anche i tassi di mortalità correlati al Covid mostrano lo stesso andamento asimmetrico: quelli più alti si sono registrati tra gli occupati meno qualificati o impegnati nei settori di cura, tempo libero e altri servizi.

⁶³ I dati appena di seguito discussi nel testo sono tutti tratti da Powell *et al.* (2022).

⁶⁴ Il numero di occupati è diminuito di 825.000 persone tra gennaio-marzo 2020 e ottobre-dicembre 2020, mentre la disoccupazione è aumentata di quasi 400.000 e il numero di persone economicamente inattive è aumentato di 327.000.

⁶⁵ I licenziamenti hanno raggiunto il picco a settembre-novembre 2020 (402.000 esuberanti, il più alto mai registrato dal 1995).

⁶⁶ Il minimo storico è stato toccato nell'aprile-giugno 2020 (329.000, 467.000 in meno rispetto a gennaio-marzo 2020).

⁶⁷ Il numero totale di ore lavorate è sceso a 848 milioni di ore ad aprile-giugno 2020, il livello più basso dal 1994 184 milioni di ore in meno rispetto a quelle lavorate nel periodo gennaio-marzo 2020.

⁶⁸ Questo numero è più che raddoppiato: da 1,2 milioni a marzo 2020 a 2,6 milioni a maggio 2020.

collettiva settoriale. In particolare, il diritto del lavoro, anch'esso basato come gli altri diritti continentali sulla centralità del contratto di lavoro subordinato, si caratterizza tuttavia per un limitato intervento legale nella fase di stipula, esecuzione e cessazione di quest'ultimo contratto, così attribuendo un particolarmente ampio spazio discrezionale alle prerogative datoriali (Mason 2022). A ciò si aggiunga che il quadro normativo, di fatto, prevede tre categorie di lavoratori: accanto, appunto, ai lavoratori dipendenti (*employee*), si è da tempo sviluppato un *tertium genus*, a cavallo tra il lavoro subordinato e quello autonomo (simile al cd. lavoro parasubordinato italiano), e cioè i *worker*, cui l'ordinamento inglese riconosce un accesso ad alcuni dei diritti fondamentali del lavoro dipendente (salario minimo legale, ferie, riposi e protezione contro trattamenti discriminatori). Infine, si stanno sempre più diffondendo, anche qui promossi dalle forme più *moderne* del capitalismo (ci si riferisce ad es. a quello su piattaforma⁶⁹), gli *independent contractor*, del tutto autonomi a cui quindi non si applica del tutto il regime di protezione del lavoro.

Guardando, invece, al sistema di assistenza sociale, in questo ambito l'istituto più significativo è il già ricordato Universal Credit introdotto nel 2013: un'unica prestazione assistenziale (ha sostituito sei precedenti prestazioni, c.d. *legacy benefits*⁷⁰) condizionata al bisogno e alla attivazione lavorativa, riservata ai soggetti in età lavorativa, ai disoccupati, agli inabili al lavoro, nonché ai lavoratori poveri, pagata mensilmente e per intero gestita online.

CJRS e SEISS: *short-time working in salsa curry*

Proprio per evitare che il blocco della produzione e delle attività lavorative, conseguente alla decisione di procedere al lockdown, si trasformasse in esuberi di massa e quindi si infrangesse rovinosamente sul sistema di assistenza sociale e in particolare sull'UC (Machin 2021) tra le primissime misure introdotte vi è il già richiamato *Coronavirus Job Retention Scheme*⁷¹. La misura, comunemente nota come *Furlough Scheme* (letteralmente 'congedo'), stante il *laizzes fair* che

⁶⁹ È del 2016 la sentenza del *Employment Tribunal* di Londra che qualificava come *worker* gli autisti Uber, piuttosto che come *independent contractor*. Il contenzioso ha esaurito i suoi gradi di appello lo scorso anno. Per un commento alla sentenza della Corte Suprema inglese si veda Cabrelli (2022).

⁷⁰ La transizione di tutti gli assistiti al UC è un processo non ancora concluso, più volte rinviato, per la problematica gestione e i rischi legati alle disparità che può generare. Vedi Timmins (2022).

⁷¹ La misura è stata annunciata dal Governo il 20 marzo 2020. Vedi il *Coronavirus Act 2020* Functions of Her Majesty's Revenue and Customs (Coronavirus Job Retention Scheme) Direction 2020, par. 2.1. <https://bit.ly/3CCwZTc>.

caratterizza questo Paese nel campo del lavoro e non solo, secondo alcuni ha rappresentato il più rilevante intervento sul mercato del lavoro, e probabilmente nell'economia, nella storia moderna britannica (Mason 2022).

La misura, gestita dalla Agenzia delle Entrate inglese (*Her (ora His) Majesty's Revenue and Customs*, HMRC), rientra, secondo la classificazione del Centro studi del sindacato europeo (ETUI), nella famiglia delle misure di *Job Retention* (quelle aventi l'obiettivo di conservare il legame tra impresa e lavoratore durante periodi di difficoltà economica) e in particolare tra gli *short-time working scheme* (STW), che garantiscono un supporto economico pubblico per il pagamento della retribuzione per le ore (fino a zero) non lavorate a causa della stessa difficoltà economica (Fulton 2021). Lo schema legale inglese, senza prevedere alcuna significativa e corrispettiva obbligazione in capo al datore di lavoro⁷², riconosceva allo stesso il potere di porre il lavoratore in 'congedo' e, de facto, di ridurre la retribuzione del 20% di quanto ordinariamente spettante al lavoratore (Mangan 2020)⁷³: infatti, i lavoratori, posti in congedo, non erano tenuti a lavorare (anzi, inizialmente non erano autorizzati allo svolgimento della prestazione lavorativa) e ricevevano l'80% della normale retribuzione lorda per le ore non lavorate; su tale importo erano calcolati i contributi pensionistici e assicurativi spettanti⁷⁴. Solo successivamente è stato previsto un congedo 'parziale'⁷⁵, consentendo di lavorare una parte dell'orario di lavoro normale e quindi progressivamente ridimensionando, come si vedrà, il corrispettivo supporto pubblico per il pagamento delle ore di congedo. Il CJRS – vigente sino alla fine di settembre 2021 e poi non più rinnovato – ha avuto diverse stagioni di implementazione, nel corso dei quali è stata, infatti, modificata in particolare detta quota, secondo lo schema sotto riportato.

⁷² Inizialmente, per poter beneficiare del congedo, era necessario che il lavoratore dovesse essere stato assunto dal datore di lavoro richiedente entro il 28 febbraio 2020. Tale data è stata successivamente spostata al 19 marzo 2020.

⁷³ Era solo una facoltà – e non un obbligo – per il datore di incrementare di questa quota la retribuzione spettante al lavoratore.

⁷⁴ Il meccanismo inglese è 'a rimborso', non prevede, cioè, un pagamento diretto statale. Una volta pagata la retribuzione ridotta, il datore presenta l'istanza per ricevere il rimborso della somma erogata.

⁷⁵ Nei primi quattro mesi (dal 1° marzo al 30 giugno 2020), i datori di lavoro potevano richiedere il contributo pubblico solo per i dipendenti il cui orario di lavoro era stato ridotto a zero ore per un periodo di almeno tre settimane. Dal 1° luglio 2020, è stata ammessa la possibilità di richiedere un congedo parziale, autorizzando lo svolgimento di ore di lavoro, fermo restando il diritto al contributo statale per le ore non lavorate. Successivamente e fino alla fine di ottobre 2020, il congedo parziale è stato riconosciuto solo i dipendenti il cui orario di lavoro era stato precedentemente ridotto a zero per almeno tre settimane. Il limite è stato rimosso dal 1° novembre 2020 e i datori di lavoro potevano mettere in congedo i lavoratori che non erano stati in congedo in precedenza.

Tabella 3.8 CJRS e ripartizione costo del lavoro nel tempo

Periodo vigenza CJRS	Contributo pubblico sul costo del lavoro
1° marzo 2020-31 luglio 2020	l'80% della retribuzione (fino a un limite di £ 2.500) + previdenza sociale e contributi pensionistici
1° agosto 2020-31 agosto 2020	80% della retribuzione (fino a un limite di £ 2.500)
1° settembre 2020-30 settembre 2020	70% della retribuzione (fino a un limite di £ 2.187,50)
1° ottobre 2020-31 ottobre 2020	60% della retribuzione (fino a un tetto massimo di £ 1.875)
1 novembre 2020-30 giugno 2021	80% della retribuzione (fino a un limite massimo di £ 2.500)
1° luglio 2021-31 luglio 2021	70% della retribuzione (fino a un limite di £ 2.187,50)
1° agosto 2021-30 settembre 2021	60% della retribuzione (fino a un tetto massimo di £ 1.875)

Fonte: elaborazione da Fulton (2021)

Al primo impatto del lockdown, nei primi cinque mesi, la quota pubblica copriva l'intero costo del lavoro (a meno che il loro contributo pensionistico non fosse superiore al minimo richiesto, il 3%) relativo alle ore non lavorate. Durante altri nove mesi (agosto, novembre e dicembre 2020 e da gennaio a giugno 2021), i datori di lavoro sono stati tenuti solo al pagamento dei contributi previdenziali e pensionistici, ma comunque 'liberati' per intero dal costo della retribuzione. Per altri cinque mesi i datori sono stati tenuti a contribuire, per quota, a tale ultimo costo: pari al 10% a settembre 2020 e luglio 2021 (posto che lo Stato pagava il 70% della retribuzione del dipendente in congedo) e al 20% a ottobre 2020, nonché agosto e settembre 2021 (pari alla differenza tra il 60% pagato dallo Stato e l'80% spettante al dipendente in congedo).

Posto che solo successivamente è stata introdotta una misura ad hoc per i lavoratori autonomi (vedi *infra*), il campo di applicazione del CJRS è stato principalmente il lavoro dipendente nel suo complesso (compreso il lavoro a tempo parziale, la somministrazione di lavoro e i c.d. Contratti a zero ore⁷⁶): era in particolare possibile mettere in 'congedo' tutti i lavoratori pagati attraverso il regime di imposta sul reddito alla fonte noto come *Pay As Your Earn* (PAYE), appunto gli *employee*, nonché i *worker* se pagati attraverso questo sistema. Molti di lavoratori sono risultati così non coperti, sia per modalità di svolgimento della prestazione, sia per la natura giuridica del rapporto di lavoro (Mason 2022).

⁷⁶ Secondo la definizione tratta dal sito governativo: "Contratto a zero ore è un termine a-tecnico utilizzato per descrivere molti diversi tipi di accordi atipici tra un datore di lavoro e un lavoratore. In generale, un contratto a zero ore è quello in cui il datore di lavoro non garantisce al lavoratore alcuna ora di lavoro. Il datore offre al singolo lavoro quando esso si presenta e l'individuo può accettare il lavoro offerto o decidere di non accettare l'offerta di lavoro".

Oltre alla notevole spinta deregolativa nel disegno della misura, che ha destato critiche dal punto di vista costituzionale in assenza di uno scrutinio parlamentare⁷⁷, un altro aspetto messo in rilievo da diversi commentari, come accennato, è stata l'assenza di qualsiasi onere procedurale/obbligazione in capo al datore che richiedeva il beneficio, o limitazioni rispetto all'autonomia decisionale di quest'ultimo. Inizialmente era sufficiente una mera notifica ai dipendenti circa la messa in congedo e solo dal 15 aprile 2020 è stato richiesto che entrambe le parti del contratto di lavoro si accordassero per iscritto (anche in forma elettronica) circa la sospensione dell'obbligo lavorativo. In questo contesto (diversamente ad es. da quanto previsto in materia di licenziamenti collettivi), non è stato previsto alcun obbligo di informare e consultare il sindacato e quindi nessun ruolo è stato riconosciuto legalmente alla contrattazione collettiva, sebbene questa abbia comunque cercato di negoziare, ove possibile, condizioni di migliore favore (Fulton 2021)⁷⁸. D'altro canto, non è stato introdotto un correlativo divieto dei licenziamenti, neppure sono state previste particolari condizioni di accesso al beneficio, pure sperimentate in altri Paesi per impedire utilizzi impropri della misura (divieto di distribuzione di utili o benefit; divieto di riacquisto di azioni o operazioni nei paradisi fiscali) e, infine, nemmeno obblighi di riqualificazione del personale messo in 'congedo'. In sostanza, secondo la definizione più critica, una 'legge senza diritti', posto che era nella piena autonomia del datore, in assenza di limitazioni alla sua autorità di risolvere il contratto di lavoro, decidere se licenziare o chi porre in 'congedo' tra i propri dipendenti⁷⁹, la misura ha costituito una iniziativa a beneficio delle imprese e di cui i lavoratori sono stati solo beneficiari collaterali (Ewing e Hendy 2020). Peraltro, in assenza di una soglia minima – ma solo nel massimo – la riduzione del 20% della retribuzione spettante al lavoratore in 'congedo' poteva legittimamente determinare un livello inferiore a quanto, in base al normale orario di lavoro, sarebbe ad essi spettato sulla base del salario minimo legale.

⁷⁷ Sul punto si vedano Ewing e Hendy (2020). Questi Autori sottolineano che la misura è stata introdotta in una fonte amministrativa (un atto dell'Agenzia delle Entrate), senza essere stata formalmente approvata in sede parlamentare.

⁷⁸ Questo Autore sottolinea che i miglioramenti principali ottenuti hanno riguardato l'innalzamento della quota legale dell'80% di retribuzione per le ore non lavorate e l'estensione del campo di applicazione della misura per evitare licenziamenti.

⁷⁹ Ewing e Hendy (2020) richiamano in proposito il caso della British Airways che, in assenza di limiti al potere datoriale di licenziamento e riassunzione in caso di utilizzo del CJRS, ha suscitato il dubbio di aver approfittato dell'aiuto statale per procedere ad una ristrutturazione aziendale.

Si è trattato comunque di una iniziativa costosa, posto che i dati a disposizione⁸⁰ certificano una spesa pari, a conclusione dei 19 mesi di vigenza della misura, a più di 63 miliardi di sterline, la gran parte dei quali utilizzati tra il marzo-ottobre 2020 (34 miliardi) e il novembre-marzo 2021 (20). Anche la numerosità di lavoratori posti in ‘congedo’ per giorno (calcolata nell’ultimo giorno del mese) mostra un uso intensivo dell’aiuto, con punte superiori agli 8 milioni di lavoratori nei mesi di marzo e aprile 2020, per poi scendere progressivamente a circa 2 milioni e 400mila a ottobre 2020 e per poi risalire fino a quasi 5 milioni nel gennaio 2021 (ultimo dato disponibile); un uso chiaramente trainato dai settori più colpiti dagli obblighi di distanziamento sociale: al dicembre 2020 quasi il 30% dell’occupazione totale nel settore della ristorazione e dell’accoglienza era in congedo e il 18% di quello nella distribuzione e vendita.

Come detto, in colpevole ritardo (Mangan 2020)⁸¹, stante i difetti di copertura del CJRS, è stata introdotta una misura dedicata ai lavoratori autonomi, il *Self-Employed Income Support Scheme*, un contributo lordo trimestrale calcolato sulla base dei ricavi medi negli anni precedenti. Anche questa misura è stata rinnovata più volte (due nel 2020 e una l’anno successivo), per poi non essere più riproposta a partire dal settembre 2021; nel corso del tempo sono state modificate condizioni di accesso e importi, secondo lo schema sotto riportato.

Tabella 3.9 SEISS, caratteristiche per finestra temporale

Finestre temporali presentazione istanza	Importo	N. richieste (milioni)	Costo in £ (miliardi)
maggio-luglio 2020	80% del reddito medio mensile pagato per 3 mesi con un tetto di £7,500 totali.	2,6	7,6
agosto-ottobre 2020	70% del reddito medio mensile pagato per 3 mesi con un tetto di £6,570 totali.	2,35	5,9
novembre 2020-gennaio 2021	Come 1ª finestra.	2,2	6,2
aprile-giugno 2021	Come 1ª finestra, ma una tantum.	1,95	5,5
luglio-settembre 2021	80% del reddito medio con un tetto massimo di £ 7.500, per quelli con una riduzione del fatturato del 30% o più. 30% del reddito medio con un tetto massimo di £ 2.850, per quelli con una riduzione del fatturato < al 30%.	1,26	2,8
Totale		10,36	28

Fonte: elaborazione degli Autori su dati RCFL 2020

⁸⁰ Le informazioni qui e sotto riportate sono presenti in Fulton (2021).

⁸¹ Questo Autore sottolinea che il SEISS è stato in effetti reso operativo solo a partire dal giugno 2020.

Come si evince dalla tabella 3.9 tendenzialmente il contributo è stato pari all'80% dei ricavi (tranne nei periodi estivi), con un andamento a discendere nel numero delle istanze e nella spesa, per un costo, in dati assoluti, inferiore al CJSR. La misura ha riguardato esclusivamente i lavoratori autonomi e i soci di società di persona (erano escluse le società a responsabilità limitata e quelle per azioni), il cui reddito, non superiore a 50.000 £, era derivato per più della metà da lavoro autonomo e la cui attività era stata *influenzata in maniera avversa da circostanze derivanti dal coronavirus*. Il calcolo dell'importo cui hanno avuto diritto si basava sul ricavo medio nei 3 anni precedenti (2016-2017; 2017-2018; 2018-2019 e 2019-2020 per la quarta e quinta finestra). I dati disponibili⁸² mostrano, in sintesi, che i circa 3 milioni di beneficiari sono stati soprattutto maschi, che la classe di età compresa tra 45 e 54 anni è quella che ha presentato più istanze, che il tasso di take-up (percentuale di beneficiari rispetto alla popolazione che ne avrebbe diritto) è nel tempo calato (dal 77% della prima finestra al 58% della quarta) e, infine, che il settore con il più alto numero di istanze è stato quello delle costruzioni. Oltre al ritardo con cui la misura è stata in effetti implementata, rispetto alla misura dedicata ai lavoratori dipendenti, le critiche si sono addensate su alcuni requisiti che, più di altri, hanno ridotto la capacità del SEISS di proteggere quella parte del lavoro più debole e quindi più bisognoso di tutela: l'esclusione di coloro che non guadagnavano più della metà del loro reddito dall'attività autonoma o che erano transitati, nel triennio precedente, in rapporti di diversa natura, anche non autonoma, si è calcolato potessero escludere più della metà dei lavoratori autonomi dall'accesso alla misura (Novitz 2020). In conclusione, va rimarcato che, nonostante le critiche, anche dure, che alcuni commentatori hanno riservato alle misure di *job retention* adottate durante la fase più acuta della pandemia, il principale sindacato inglese (Trades Union Congress - TUC), dopo aver stigmatizzato l'assenza di queste misure in UK nel confronto comparato, ha invitato il Governo a: *not throw away its good work* (TUC 2021).

Misure emergenziali per un welfare a distanza (sociale)⁸³

Come anticipato, accanto alle misure introdotte ex novo, contemporaneamente furono adottati alcuni aggiustamenti al sistema di sicurezza sociale per tutelare i

⁸² Si veda Seely (2022) per maggiori approfondimenti.

⁸³ Il titolo è una rielaborazione del lavoro di Robertshaw *et al.* (2022).

soggetti sospesi dal lavoro, oppure rimasti privi di lavoro, ovvero ancora costretti ad assentarsi perché malati. Tra questi, quanti erano beneficiari delle misure per sostenere le politiche aziendali di *labour hoarding* descritte nel paragrafo precedente, finivano per non pesare su quel sistema e comunque potevano, ove elegibili, ricorrere ad esso per integrare, in via supplementare, il proprio reddito (Machin 2021). Così il 20 marzo 2020, l'Esecutivo inglese, insieme a CJSR e SEISS, annunciava, un finanziamento aggiuntivo di 7 miliardi di sterline dedicate a un restyling emergenziale del sistema di sicurezza sociale del Regno Unito.

In sintesi, le misure si sono risolte in: modifiche disciplinari per garantire il distanziamento sociale favorendo l'accesso alla indennità di malattia; innalzamento dell'importo di alcuni benefici (*Universal Credit* e delle sue componenti) e, infine, nella generalizzata sospensione della cd. condizionalità (obblighi di ricerca attiva di lavoro e colloqui presso i *Job center*), con conseguente riorganizzazione del personale coinvolto (spostamento alla fase di gestione delle richieste di accesso alle prestazioni).

Il primo intervento ha riguardato il rafforzamento dello *Statutory Sick Pay*, l'indennità che i datori di lavoro sono tenuti a pagare ai propri dipendenti in caso di malattia (erano esclusi i beneficiari del CJSR e del SEISS)⁸⁴. Già prima della pandemia, era al centro del dibattito il limitato campo di applicazione e il basso importo del SSP, così come risultante dalla riforma dell'istituto avvenuta nei primi anni Ottanta, sulla scia dell'agenda di deregolazione e privatizzazione dell'epoca. Quella riforma, oltre a preferire regimi assicurativi privati, collegava strettamente l'importo del SSP al livello delle retribuzioni, colpendo così in maniera sproporzionale, escludendoli, i soggetti a basso reddito (Rodgers 2022)⁸⁵; si aggiunga poi il limite correlato alla natura giuridica del contratto (Novitz 2020), posto che il SSP copre i soli lavoratori subordinati e non tutte le altre categorie di lavoratori di cui, come detto, pullula il mercato del lavoro inglese, in primo luogo i *worker*, ma non solo. La pandemia ha imposto di rivedere rapidamente quelle regole che, di fatto, potevano contrastare con l'obiettivo sanitario prioritario di contrastare la diffusione del virus, posto che molti lavoratori – in particolare quelli a basso reddito e quelli privi di regimi aziendali privatistici a tutela della malattia – potevano trovarsi di fronte alla scelta impossibile, in caso di contrazione del virus, di auto-isolarsi e quindi di affidarsi, se elegibili, alla

⁸⁴ La prestazione consiste in somma di 99,35 £ a settimana per un massimo di 28 settimane.

⁸⁵ Ci si riferisce al *Lower-Earnings Limit* (LEL), il livello di reddito minimo che consente l'accesso a specifici istituti di tutela del lavoro dipendente, allo stato pari a 120£ per la settimana.

modesta indennità di malattia (Rodgers 2022), peraltro sottoposta a un periodo di carenza di 4 giorni. Per contrastare questo rischio, in primo luogo, è stato abrogato questo periodo, così velocizzando l'accesso allo SSP (è divenuto cioè un *one day right*), se collegato all'auto-isolamento del dipendente per eventi collegati al coronavirus (sintomi, o convivenza con persona sintomatica) e poi esteso anche ai soggetti 'estremamente vulnerabili e a rischio molto elevato di malattia grave da coronavirus'. È questa una delle poche norme emergenziali tuttora vigenti. Con lo stesso obiettivo, poi, dalla fine del 2021, è stata sospesa la necessità di presentare, entro 7 giorni dall'insorgere della malattia, idonea certificazione medica per l'accesso alla prestazione⁸⁶. Infine, nel periodo dicembre 2021-marzo 2022, è stato disposto in favore delle PMI (fino a 250 dipendenti) un rimborso per coprire le prime due settimane di assenza di malattia da parte dei dipendenti per motivi legati al Covid-19.

In un gioco di 'vasi comunicanti' comunque, in caso di malattia, quarantena o auto-isolamento a causa di Covid-19, i soggetti non coperti dal SSP e (lavoratori dipendenti perché sotto la soglia retributiva di eleggibilità e comunque *worker* e autonomi) potevano accedere all'*Universal Credit* e/o al *New Style Employment and Support Allowance*, tutte gestite dal Department for Work and Pensions (DWP), il dipartimento esecutivo del Governo del Regno Unito competente in materia. Inoltre, se dipendenti e rimasti disoccupati, potevano accedere anche alla indennità di disoccupazione di base (*New Style Jobseeker's Allowance* - NSJA).

Durante la pandemia, lo schema legale di quest'ultima non è stato significativamente modificato nei requisiti di accesso (vedi tabella 3.9), quanto relativamente a quelli relativi alla sua conservazione, posto che il 'welfare a distanza (sociale)' (Robertshaw *et al.* 2022), ha imposto la sospensione della severa condizionalità che caratterizza quel sistema (Giubileo 2021)⁸⁷: per 3 mesi, da aprile a giugno 2020, sono stati sospesi i *work-related requirement*⁸⁸ imposti ai beneficiari di questa prestazione ma anche del UC⁸⁹. Peraltro – grazie al fatto

⁸⁶ Dal settimo giorno era sufficiente fornire la prova della necessità di autoisolamento; l'obbligo di certificazione insorgeva dopo 28 giorni di assenza.

⁸⁷ Per maggiori approfondimenti (ad es. rispetto al progetto di ricerca Welfare Conditionality) vedi D'Emilione e Grimaldi (2018).

⁸⁸ E cioè l'obbligo di ricerca attiva di lavoro (*work search requirement*) e l'immediata disponibilità al lavoro (*able and willing immediately to take up paid work*).

⁸⁹ Successivamente, comunque, la condizionalità è stata solo gradualmente reintrodotta. I *Jobc entre* sono stati riaperti a luglio 2020 e, nonostante il ripristino delle regole ordinarie circa l'attivazione lavorativa, ancora al maggio 2021, il tasso di sanzioni era notevolmente inferiore a quello pre-pandemico (Hobson 2021).

che in UK un unico ente gestisce politiche passive e attive – la sospensione ha agevolato, come anticipato, una riorganizzazione interna del DWP⁹⁰, consentendo di incrementare il numero di personale dedicato alla gestione delle richieste di accesso ai benefici, in quel periodo aumentate in maniera vertiginosa. Dedicato specificatamente ai casi di malattia e inabilità al lavoro, è l'ESA la prestazione previdenziale, cui possono accedere i dipendenti e gli autonomi che, avendo accumulato sufficienti contributi (da 2 a 3 anni) presso il Sistema nazionale di Assicurazione, in caso, appunto, di uno stato di salute o disabilità che limita l'abilità lavorativa. Questa prestazione, di regola, richiede una verifica amministrativa della limitata capacità lavorativa che è stata sospesa durante la fase di emergenza sanitaria⁹¹: da marzo 2020 al corrispondente mese dell'anno in corso, la contrazione del virus (ma anche l'autoisolamento, o la quarantena) sono state parificate a condizioni di inabilità al lavoro. Inoltre, sempre nello stesso periodo è stato sospeso l'ordinario periodo di carenza (7 giorni).

A certe condizioni – fondamentalmente se il reddito familiare è inferiore a 16.000 £ annuali e se si è genitori o si sostengono costi abitativi – NSJA e/o ESA sono cumulabili con l'*Universal Credit*, il sussidio assistenziale inglese che integra insieme sia la funzione di 'rete minima di sicurezza', sia quella di integrazione dei salari per coloro che hanno un reddito basso (*in work benefit*). Il sussidio, come detto, spetta in caso di basso reddito e assiste per il costo della vita, riguardando, alla stessa stregua, occupati, disoccupati, inabili al lavoro residenti nel Regno Unito che hanno un reddito (in denaro, risparmi e investimenti) inferiore ai 16.000 £ nell'anno fiscale. Il sussidio, oltre a essere subordinato a una verifica del bisogno (*means tested*) è, ordinariamente, regolato da una severa condizionalità lavorativa (*work tested*), che, come anticipato, è stata sospesa, seppure si tratta della misura emergenziale che ha avuto più breve vita (Hobson 2021) (vedi tabella 3.9. Proprio per queste sue caratteristiche, le istanze di accesso al sussidio sono fin da subito vertiginosamente incrementate allo scoppio della pandemia⁹².

⁹⁰ Secondo Mackley (2021) 10.000 dipendenti del DWS sono stati *mobilizzati* per gestire la fase di richiesta del UC.

⁹¹ In via generale sono state sospese – con una durata variabile – tutte le verifiche mediche periodiche previste per la concessione, conservazione di benefici assistenziali legati alla disabilità. Per maggiori approfondimenti Hobson (2021).

⁹² Tra marzo e aprile 2020, 1,2 milioni di persone hanno presentato richiesta per l'accesso al UC – circa un milione in più rispetto all'ordinario volume di richieste mensili – e altri 1,1 milioni a maggio. Complessivamente, il numero assoluto di beneficiari è salito dai 3 milioni di marzo 2020 ai 5,2 milioni di maggio e da allora è gradualmente aumentato a 5,8 milioni di novembre. Per approfondimenti si veda Mackley (2021).

L'emergenza sanitaria, inoltre, ha determinato – unico caso – un temporaneo innalzamento della generosità del sussidio⁹³. In primo luogo, dal marzo 2020 all'ottobre 2021, è stata aumentata la quota standard del UC di £ 20 a settimana (£ 1.040 all'anno) e, da marzo 2020 a luglio 2021, sospeso il meccanismo di adeguamento automatico dell'importo nel caso in cui il beneficiario sia un lavoratore autonomo (*Minimum Income Floor*). Il meccanismo – inizialmente solo per sospeso chi aveva contratto il virus e poi esteso a tutti i beneficiari – prevede che l'importo dell'UC, in caso di lavoro autonomo, sia calcolato non in base ai compensi effettivi, ma presunti (35 ore di lavoro settimanali al livello del salario minimo legale). In secondo luogo, è stata aumentata la componente del UC relativa ai costi abitativi (locazione, mutuo), il *Local Housing Allowance*⁹⁴. L'aumento, dopo che il livello del contributo era stato congelato nei 5 anni precedenti, di fatto, rappresenta l'unica rilevante eredità lasciata dall'emergenza sanitaria al sistema di sicurezza sociale inglese, tuttavia limiti intrinseci del UC, di fatto, hanno finito per ridurre la generosità di questo intervento (Machin 2021)⁹⁵.

Alcune considerazioni

Verificando la risposta inglese nella fase di emergenza sanitaria in termini di protezione del lavoro, il dato macroscopico, è la persistenza, interna ed esterna, dei tratti tipici del sistema. Basti osservare le misure di supporto pubblico al reddito in caso di sospensione/riduzione dell'orario di lavoro: CJSR e SEISS così come urgentemente introdotti, sono stati, allo stesso modo, repentinamente superati. Non ne rimane cioè traccia in quell'ordinamento, nonostante la buona prova data durante la fase emergenziale. Se poi si considera la loro disciplina durante la loro 'breve vita', in linea con "l'essenza stessa della tradizionale disciplina del lavoro" (Mason 2022), si conferma la scelta di evitare qualsiasi

⁹³ Il calcolo dell'importo del UC, gestito online, si basa sul reddito corrente e quindi gli importi, calcolati su base continuativa, variano in risposta alle variazioni del reddito e ad altri fattori che si verificano nel mese precedente (il 'periodo di valutazione'). Il primo pagamento avviene 7 giorni dopo la fine del primo periodo di valutazione.

⁹⁴ Il LHA è calcolato considerando il numero di camere da letto richieste da una famiglia e i livelli di affitto in ogni area geografica del Regno Unito.

⁹⁵ Tre sono i limiti del UC, già fortemente criticati, che la pandemia ha esaltato: il ritardo con cui il sussidio è pagato, posto il sistema di calcolo (è possibile chiedere un anticipo ma deve essere restituito); la presenza di un *benefit cap* (tetto annuale) di 20 mila £ (13.400 se single senza figli) e il *two child limit*, il pagamento di elementi aggiuntivi è limitato ai primi due figli di una famiglia, se il terzo o i successivi figli sono nati dopo aprile 2017.

intervento sostanziale o procedurale limitativo della autonomia contrattuale, di fatto, concedendo particolare discrezionalità alle imprese.

Proprio l'eccezionale presenza di queste misure, d'altro canto, ha consentito al sistema di sicurezza di *reggere l'impatto* della crisi occupazionale: senza di esse, la pressione su quel sistema, già intaccato da precedenti politiche deregolative e di risparmio (si pensi alla disciplina dell'indennità di malattia, o all'*Universal Credit*), sarebbe stata probabilmente insostenibile. Come visto, è stato comunque necessario intervenire sull'assetto disciplinare di alcuni istituti di sicurezza che per contrastare il rischio che questo stesso l'assetto disciplinare avesse l'effetto perverso imporre scelte obbligate, indotte dalla necessità economica, incompatibili con l'esigenza di limitare la diffusione del virus. Si pensi in particolare alla severa condizionalità che costituisce una cifra di quel sistema e che – seppure per pochi mesi – è stata del tutto sospesa.

Nonostante queste modifiche, nel Regno Unito, come altrove, la crisi occupazionale – e la stessa pandemia – ha più duramente colpito alcune platee soggettive, tradizionalmente, più deboli: minoranze etniche, giovani, anziani e lavoratori a basso reddito. D'altro canto, a differenza di altri Paesi, la pandemia non ha rappresentato l'occasione per estendere in senso più universalistico la disciplina di protezione del lavoro che continua a essere riservata principalmente ai lavoratori subordinati.

Scheda sinottica finale Regno Unito: Sistema di PSdL ed evoluzione durante e post emergenza pandemica

Misure	Preesistente (P)/ emergenziale (E)	Destinatari	Modifiche nella emergenza	Periodo di vigenza
I) Indennità contro la disoccupazione contributiva				
Disoccupazione totale (Indennità di disoccupazione)	P	New Style Jobseeker's Allowance (NSJA) Lavoratori dipendenti che hanno versato i contributi alla 1ª classe del sistema di Assicurazione nazionale ⁹⁶ negli ultimi 2 o 3 anni (incide su durata e importo), che sono attualmente disoccupati o lavorano meno di 16 ore la settimana.	Sospensione della condizionalità (requisiti per la ricerca di lavoro e la partecipazione a colloqui regolari presso i <i>Job centre</i>).	aprile-giugno 2020
		New Style Employment and Support Allowance (ESA) Lavoratori dipendenti o autonomi malati o la cui condizione di salute o una disabilità limita la capacità di lavorare. Per la prestazione è necessario aver accreditati (o aver pagato) contributi di assicurazione nazionale, di solito negli ultimi 2 o 3 anni.	1. sospensione periodo di carenza (7 primi gg dalla inabilità). 2. nel caso di contrazione del coronavirus parificazione automatica alla condizione limitata capacità lavorativa, senza necessità di sottoporsi valutazione delle capacità lavorative.	marzo 2020-marzo 2022
Disoccupazione parziale (<i>short-time work schemes</i>)	E	Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS) Tutti i lavoratori dipendenti (compresi lavoratori somministrati, part-timer, zero hour contract).		marzo 2020-settembre 2021

Segue

⁹⁶ Il Sistema di Assicurazione nazionale prevede diverse classi assicurative, differenti a seconda della natura del contratto di lavoro e della soglia retributiva. Sono iscritti alla 1ª i dipendenti che guadagnano più di 242 £ la settimana e sono sotto la soglia pensionabile.

segue Scheda sinottica finale Regno Unito

Misure	Preesistente (P)/ emergenziale (E)	Destinatari	Modifiche nella emergenza	Periodo di vigenza
		<p>Self-Employment Income Support Scheme (SEISS) Coloro che ricevevano almeno il 50% del proprio reddito da lavoro autonomo e il cui reddito da lavoro autonomo sia <a £ 50.000 e la cui attività sia stata lesa dalla pandemia. Le condizioni di accesso sono state modificate nel corso dei diversi stage (5) di concessione della misura.</p>		giugno 2020-ottobre 2021
II) Indennità contro la disoccupazione non contributive individuali e sussidi famigliari <i>means+work tested</i>				
Indennità di disoccupazione non contributive <i>means tested</i>	P	<p>Universal Credit (UC) Senza lavoro, inabili al lavoro, lavoratori, anche autonomi, a basso reddito (reddito < £ 16.000).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. aumento dell'indennità (fino a £ 20 in più a settimana); 2. aumento del contributo abitativo, Local Housing Allowance, LHA (innalzato al 30° percentile del canone di mercato per area territoriale); 3. sospensione del Minimum Income Floor (l'importo dell'UC in caso di lavoro autonomo retribuito è calcolato mensilmente utilizzando un livello di guadagno presunto, calcolato utilizzando il salario minimo legale, e non sulla base dei guadagni effettivi); 4. nel caso di contrazione del coronavirus parificazione automatica alla condizione limitata capacità lavorativa, senza necessità di sottoporsi valutazione delle capacità lavorative. 5. sospensione della condizionalità. 	<ol style="list-style-type: none"> 1° marzo 2020-ottobre 2021; 2. vigente; 3. da marzo 2020 a luglio 2021; 4. marzo 2020; 5. come NSJA.

3.6 Francia

Un'introduzione al sistema di protezione sociale dei lavoratori in Francia⁹⁷

L'assicurazione contro la disoccupazione fornisce, dal 1958, protezione a tutti i dipendenti del settore privato e ad alcuni del settore pubblico in caso di perdita del posto di lavoro. Ciò gli assicura un'indennità e un'assistenza per aiutarli a tornare al lavoro. L'assicurazione contro la disoccupazione non è solo un sistema assicurativo, ma svolge anche un ruolo di redistribuzione fornendo una maggiore compensazione per le persone a basso reddito. Si tratta di un regime assicurativo obbligatorio a cui versano tutti i datori di lavoro privati e alcuni datori di lavoro pubblici per proteggere i propri dipendenti in caso di perdita del posto di lavoro. Questi contributi rappresentano il 4,05% della retribuzione lorda, a carico del datore di lavoro. Lo Stato contribuisce anche al finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione. Da gennaio 2019 tale finanziamento ha assunto la forma di assegnazione di una quota del CSG (Contributo sociale generale). Questa indennità rappresenta in media il 72% del precedente stipendio netto della persona. Può durare fino a 2 anni, o tre nel caso degli over 55.

L'assicurazione contro la disoccupazione è stata riformata nel 2019 e ha subito un'ulteriore riforma (decreto n. 2021-346 del 30 marzo 2021) a seguito di consultazioni con le Parti sociali tra settembre 2020 e marzo 2021 per adeguare la disoccupazione – norme assicurative dettate nel 2019 alla nuova situazione economica e sociale determinata dalla crisi sanitaria.

Le nuove regole mirano a migliorare l'attuale sistema perseguendo un duplice obiettivo:

- contrastare la precarietà legata all'aumento dei contratti a tempo determinato (il numero dei contratti a tempo determinato con durata inferiore al mese è cresciuto del 250% in dieci anni, considerando che il lavoro stesso è aumentato solo del 15%);
- rimuovere le ingiustizie nel sistema dei benefici. Dal 1° luglio 2021 sono previste nuove modalità di calcolo dell'assicurazione contro la disoccupazione. È stata introdotta una nuova regola per il calcolo della retribuzione giornaliera di riferimento che funge da base per la determinazione dell'importo del beneficio; ciò al fine di migliorare la parità di trattamento tra i lavoratori che, pur avendo lavorato lo stesso numero di

⁹⁷ Ripreso e tradotto da European Commission (2021).

ore nello stesso periodo, non hanno percepito lo stesso livello di retribuzione a seconda che abbiano lavorato a tempo pieno o part-time.

L'indennità di disoccupazione viene calcolata sulla base della retribuzione media mensile da lavoro e non delle giornate lavorate. Tuttavia, i periodi di inattività presi in considerazione a tal fine sono ora limitati e quindi non possono comportare una riduzione eccessiva dell'importo dell'indennità; lo scopo di ciò è preservare la situazione dei dipendenti i cui periodi di impiego sono particolarmente frammentati. Queste nuove regole si applicano ai dipendenti il cui contratto di lavoro più recente il 1° luglio 2021 o successivamente. A partire dal 1° luglio, i nuovi calcoli delle prestazioni si adattano gradualmente alle nuove regole. Ciò significa che le indennità pagate prima del 1° luglio non sono modificate dalla riforma e che a nessun disoccupato attuale è stata ridotta la propria indennità. Queste regole, infine, non modificano l'importo totale dei diritti per le persone in cerca di lavoro: l'eventuale riduzione dei benefici dovuta a periodi frammentati viene rispecchiata da un aumento del periodo di pagamento. Le condizioni di ammissibilità all'indennità assicurativa e le regole sulla diminuzione graduale dell'indennità per i redditi più alti sono state allentate durante il periodo della crisi sanitaria.

In considerazione dell'impatto della crisi sanitaria sul mercato del lavoro, il periodo minimo di adesione necessario per aprire o rinnovare il diritto all'indennità di disoccupazione rimane di quattro mesi, fino a quando non si verificherà un miglioramento duraturo della situazione occupazionale⁹⁸. Per quanto riguarda il bonus-malus sui contributi dei datori di lavoro all'assicurazione contro la disoccupazione, il decreto mira a incoraggiare le imprese a limitare l'uso eccessivo di contratti a termine, tenendo conto delle nuove contesti sociali della crisi sanitaria, ha mantenuto l'incentivo al 'buon comportamento' dal 1° luglio, tenendo conto della natura insolita dell'anno 2020 e dell'inizio del 2021, ed ha escluso le società più colpite dalla crisi (settore S1). Il primo adeguamento è avvenuto a settembre 2022.

⁹⁸ In particolare, tale periodo resta di quattro mesi fino al verificarsi di entrambe le seguenti condizioni: - il numero totale delle dichiarazioni preliminari di lavoro per contratti di durata superiore a un mese è superiore a una determinata soglia (fissata in 2.700.000) per un periodo di quattro mesi; - il numero di persone in cerca di lavoro di categoria A è diminuito di almeno 130.000 negli ultimi sei mesi. In base alla riforma il Governo deve, nei suoi calcoli, tenere conto di eventuali periodi di stretto lockdown che potrebbero sconvolgere questi indicatori.

Misure adottate per far fronte alla crisi dovuta al Covid-19

Adeguamento dell'assicurazione contro la disoccupazione

Il lockdown e l'impatto dell'epidemia di Covid-19 sul mercato del lavoro limitano le opportunità per i disoccupati per tornare al lavoro. Per questo motivo sono state adottate misure urgenti in materia di assicurazione contro la disoccupazione per proteggere i più vulnerabili.

1. Durante la crisi sanitaria sono stati prorogati i diritti all'indennità di disoccupazione di tutti coloro che giungono al termine dei periodi di diritto.
2. Sono stati prorogati fino al 31 agosto 2021 i diritti degli occupati nel settore dello spettacolo, quali artisti, operai e tecnici che svolgono attività occasionale. Questa misura è stata adottata per garantire che le misure di limitazione della circolazione e del lavoro per contrastare la diffusione del Covid-19 non pregiudichino la capacità dei dipendenti privati di raggiungere il periodo minimo di adesione richiesto per l'idoneità.
3. La graduale diminuzione dell'indennità di sostegno al lavoro per i lavoratori di età inferiore ai 57 anni con un reddito mensile lordo superiore a 4.500 euro è stata sospesa per tutta la durata della crisi sanitaria entra in vigore solo dopo otto mesi di compensazione⁹⁹.
4. Nella determinazione della retribuzione giornaliera di riferimento sono esclusi i periodi di inattività non coperti da contratto di lavoro durante la crisi sanitaria per non incidere sull'ammontare delle indennità.
5. Le condizioni di 'legittime dimissioni' sono state modificate al fine di rispondere alle preoccupazioni dei dipendenti che hanno rassegnato le dimissioni dal posto di lavoro prima della crisi sanitaria per ottenere una mobilità professionale, ma che non hanno ancora potuto raggiungere tale obiettivo a causa delle condizioni economiche e conseguenze sociali dell'epidemia.
6. Il termine per l'iscrizione al *Pôle emploi* (Servizio pubblico per l'impiego), per poter beneficiare dell'assicurazione contro la disoccupazione, è stato prorogato.

⁹⁹ Tale periodo, trascorso il quale l'indennità è ridotta, decorre dal 1° luglio 2021 è stato prorogato a sei mesi a decorrere da una data stabilita mediante un decreto in caso di miglioramento duraturo della situazione del mercato del lavoro.

Assistenza economica eccezionale

È stata concessa assistenza economica specifica ed eccezionale ai membri più vulnerabili della società e a quelli più colpiti dalla crisi economica.

1. È stato fornito sostegno finanziario ai lavoratori che nel 2019 hanno alternato lavoro e disoccupazione e che non sono tornati a un livello di lavoro sufficiente nel 2020 a causa della crisi sanitaria. Tale sostegno è stato erogato mensilmente per un periodo che va da novembre 2020 a maggio 2021.
2. È stato concesso un sostegno economico ai giovani laureati che hanno completato l'istruzione terziaria e che hanno avuto difficoltà a trovare un lavoro a causa della crisi sanitaria. È destinato esclusivamente agli studenti che hanno ricevuto una borsa di studio basata su criteri sociali.
3. È stata fornita assistenza finanziaria ai giovani in cerca di lavoro sotto i 26 anni che ricevono un sostegno individuale intensivo dal Servizio pubblico per l'impiego, sia il *Pôle emploi* che l'APEC 13 (Associazione per l'Impiego del personale dirigente). Questa assistenza è stata concessa sulla base dei bisogni e delle situazioni individuali dei giovani e non automaticamente.

Copertura per tirocinanti e lavoratori autonomi

Tirocinanti. Il regime di assicurazione contro la disoccupazione in Francia ha lo scopo di assicurare i dipendenti contro il rischio di licenziamento. A eccezione dei lavoratori autonomi coperti una loro specifica indennità, l'indennità di disoccupazione è destinata ai dipendenti che hanno stipulato un contratto di lavoro con il datore di lavoro. La condizione dei tirocinanti non è la stessa di quella dei dipendenti: i tirocinanti sono regolati da un contratto di tirocinio piuttosto che da un contratto di lavoro. Pertanto, non sono attualmente inclusi nel campo di applicazione del regime di assicurazione contro la disoccupazione.

Lavoratori autonomi. Finora, i lavoratori autonomi non sono stati indennizzati da *Pôle emploi* se costretti a interrompere l'attività lavorativa. Il regime di assicurazione contro la disoccupazione, in precedenza riguardava solo i dipendenti che avevano perso involontariamente il lavoro. La legge del 5 settembre 2018 sulla libertà di scelta del proprio futuro professionale ha fornito garanzie ai lavoratori autonomi in caso di cessazione involontaria e definitiva del lavoro a partire dal 1° novembre 2019. Qualsiasi lavoratore autonomo ha diritto all'indennità per i lavoratori autonomi. Questi non versano un contributo aggiuntivo per richiedere tale indennità. L'importo dell'indennità è di 800 euro al mese, uguale per tutti. È corrisposta per un periodo limitato e non rinnovabile

dopo sei mesi. Affinché i lavoratori autonomi usufruiscano dell'indennità, devono aver svolto un'attività autonoma in modo continuativo nei 2 anni precedenti la data di cessazione del lavoro in un'unica impresa. Devono aver generato un reddito professionale di almeno 10.000,00 euro in media all'anno e l'attività deve essere cessata in modo permanente e non intenzionale con un procedimento giudiziario. Solo due motivi di cessazione dell'attività consentono di beneficiare dell'indennità per i lavoratori autonomi: l'apertura di una procedura fallimentare, la revoca del beneficiario dalle funzioni dirigenziali, su richiesta del giudice, nell'ambito dell'adozione di una curatela fallimentare. Le risorse personali del lavoratore autonomo (al di fuori del reddito derivante dalla cessazione dell'attività autonoma) devono essere inferiori all'importo mensile della *Revenu de solidarité active* - RSA (reddito solidale attivo).

Sistema di raccolta dei contributi sociali

La previdenza sociale è finanziata dai contributi previdenziali versati dai datori di lavoro e dai dipendenti, attraverso il contributo sociale *généralisée* - CSG (contributo sociale generale) e vari contributi e tasse. Istituito nel 1991, il CSG ha l'obiettivo di diversificare la modalità di finanziamento della protezione sociale, che prima era basata principalmente sui contributi sociali. Il sistema aveva ricevuto critiche a causa di un aumento del costo del lavoro; discutibile efficacia ed equità della retribuzione basata unicamente sul reddito da lavoro e una mancanza di legittimità perché solo i dipendenti contribuivano alla sostenibilità del sistema. La sicurezza sociale è stata estesa a tutti coloro che risiedono in Francia e le prestazioni sono state rese più universali. Si basa sul reddito totale delle persone residenti in Francia: - reddito da lavoro (compresi stipendi, premi e indennità varie); - reddito sostitutivo (quali pensioni, indennità di disoccupazione e indennità giornaliera); - reddito da ricchezza (come dalla proprietà fondiaria e dalle rendite vitalizie); - proventi da investimenti (come redditi da capitale e plusvalenze su immobili); - scommesse o somme ridistribuite tramite gioco d'azzardo.

L'adeguamento dei contributi consente di ridurre il costo del lavoro e di conferire potere d'acquisto ai soci. Con l'introduzione del Patto di responsabilità il 1° gennaio 2015, l'aliquota dei contributi familiari varia ora in base alla retribuzione lorda. Ai salari inferiori a 1,6 volte il salario minimo è stata applicata una riduzione di 1,8 punti; dal 1° aprile 2016 questo è stato esteso agli stipendi inferiori a 3,5 volte il salario minimo (un tasso di 3,45 punti). Il tasso è mantenuto a 5,25 punti

per stipendi superiori a questo limite. A decorrere dal 1° gennaio 2018, la diminuzione dei contributi per malattia (0,75 punti di contribuzione al 1° gennaio 2018) e di disoccupazione (attraverso una riduzione di 1,45 punti di contribuzione al 1° gennaio e di 0,95 al 1° ottobre) è stata accompagnata da 1,7 punti aumento del CSG. Nel 2019 il Credito d'imposta per la competitività e l'occupazione (CICE) è stato sostituito da una riduzione dell'aliquota contributiva di malattia e da un rafforzamento delle riduzioni generali estese alle pensioni complementari il 1° gennaio e ai contributi di disoccupazione il 1° ottobre. *L'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales* - URSSAF (Unione per la riscossione dei contributi previdenziali e familiari) è un organismo dedicato, responsabile della riscossione dei contributi previdenziali e della loro redistribuzione in base alle esigenze degli altri rami. Si occupa inoltre di monitorare e supportare le imprese in difficoltà (adeguamento dei termini di pagamento).

Misure per le imprese adottate per superare la perdita del lavoro durante l'emergenza sanitaria: esenzioni dai contributi sociali e assistenza al pagamento dei contributi previdenziali

Per contenere la diffusione dell'epidemia di Covid-19, nella primavera del 2020, le autorità francesi hanno introdotto un lockdown generale dal 18 marzo 2020, ai sensi del decreto n. 2020-260 del 16 marzo 2020 (successivamente prorogato fino all'11 maggio 2020), e istituito un regime di emergenza sanitaria con la Legge di Emergenza n. 2020-290 del 23 marzo 2020 per far fronte all'emergenza Covid-19 epidemico. In tale contesto sono state introdotte misure di chiusura e limitazione delle attività delle imprese per far fronte all'emergenza sanitaria, che ha ostacolato il lavoro delle imprese colpite. I settori più coinvolti da queste misure adottate dal Governo francese sono stati il turismo, la ristorazione, lo sport, la cultura, il trasporto aereo e gli eventi, ovvero quelli più colpiti dall'impatto economico e finanziario della diffusione dell'epidemia di Covid-19. Di conseguenza, le autorità francesi hanno deciso – con l'articolo 65 della legge n. 2020-935 del 30 luglio 2020 di modifica dei finanziamenti per il 2020 – di attuare un regime di esenzione dai contributi previdenziali e di assistenza al pagamento dei contributi previdenziali. Lo scopo è stato quello di aiutare le imprese che avevano più probabilità di subire una significativa perdita di fatturato nel periodo dal 15 marzo al 15 maggio 2020 nell'esercizio della loro attività principale. Il contributo era destinato alle imprese: con meno di 250 dipendenti

nei settori del turismo, dell'ospitalità, della ristorazione, dello sport, della cultura, del trasporto aereo e degli eventi; con meno di 250 dipendenti in settori la cui attività dipende dai settori sopra indicati; con meno di 10 dipendenti in settori diversi da quelli sopra indicati la cui attività prevedeva il contatto diretto con il pubblico ed è stata sospesa dal diffondersi dell'epidemia di Covid-19, escluse le chiusure volontarie.

Le imprese ammissibili hanno beneficiato per i mesi in questione di un'esenzione totale dal contributo previdenziale a carico del datore di lavoro, escluse le pensioni complementari, e di un'assistenza al pagamento dei contributi sociali arretrati pari al 20% della retribuzione dei dipendenti. Essa è stata istituita sulla base dello schema quadro SA.56985 autorizzato dalla Commissione sulla base della sezione 3.1 del quadro temporaneo, che prevedeva la concessione di un contributo fino a 1,8 milioni di euro per impresa (precedentemente fissato a 800.000 euro). Inizialmente ha coperto i contributi previdenziali richiesti per i mesi da marzo a giugno 2020 (corrispondenti a quelli dovuti per i periodi di lavoro da febbraio a maggio 2020). Tuttavia, la durata particolarmente lunga del calo dell'attività economica e l'impatto dei due lockdown hanno reso indispensabile l'estensione del regime al fine di aiutare alcune imprese operanti nei settori più colpiti. Pertanto, l'articolo 9 della legge n. 2020-1576 del 14 dicembre 2020 sul finanziamento della previdenza sociale per l'anno 2021 ha previsto un nuovo regime di esenzione dai contributi previdenziali e di assistenza al pagamento di tali contributi per i periodi di lavoro a partire dal 1 settembre 2020 (per i datori di lavoro in zona coprifuoco) o dal 1 ottobre 2020 (per tutti gli altri datori di lavoro) alle seguenti condizioni: - per le imprese operanti nei settori del turismo, dell'ospitalità, della ristorazione, dello sport, della cultura, del trasporto aereo e degli eventi o in ambiti da essi dipendenti: dovevano avere meno di 250 dipendenti e (i) essere chiusi al pubblico oppure (ii) aver subito un calo del fatturato del 50 % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (oppure, nel caso di attività stagionale, pari almeno al 15% del fatturato dell'anno precedente); si segnala che per gli sport professionistici si presume che siano soddisfatte le condizioni di ammissibilità (chiusura amministrativa o calo del fatturato) per vincoli amministrativi (frequenze limitate o manifestazioni a porte chiuse); - per le altre attività chiuse al pubblico: queste dovevano impiegare meno di 50 dipendenti e il divieto di apertura al pubblico deve avere un effetto molto significativo sull'esercizio della loro attività (a eccezione dei servizi di consegna, ritiro ordini o asporto). Le esenzioni dai contributi previdenziali sono

costate allo Stato nel 2020 diversi miliardi di euro a sostegno delle imprese soggette a misure che ne vietano l'apertura al pubblico e degli altri settori più colpiti — 8,2 miliardi di euro sono stati stanziati dallo Stato nelle leggi finanziarie 2020 per compensare per il costo degli schemi. Piccole e microimprese sono i principali beneficiari: oltre il 60% delle riduzioni contributive, esclusi i lavoratori autonomi, copre le imprese con meno di 20 dipendenti. Il regime è stato prorogato per periodi di lavoro fino al 30 aprile 2021. L'articolo 65 della legge Finanziaria per il 2020 prevedeva una riduzione forfettaria applicabile ai contributi in sospeso per il 2020 per i lavoratori autonomi dei settori più gravemente colpiti dalla crisi. L'importo massimo di tale riduzione, nel limite degli importi effettivamente dovuti nel corso dell'anno, è fissato in: 2.400 euro per i lavoratori autonomi operanti nei Settori S1 e S1a; 1.800 euro per i lavoratori autonomi che lavorano nel settore S2.16. Il regime è stato rinnovato ai sensi del Social Security Funding Act (LFSS) per il 2021 per i lavoratori autonomi che soddisfano i criteri settoriali e non possono aprire al pubblico o soffrono di calo del fatturato. L'idoneità agli schemi previsti dalla LFSS 2021 viene valutata mensilmente; l'importo dell'aiuto è di 600 euro per ogni mese in cui il lavoratore autonomo interessato soddisfa le condizioni. Infine, dall'inizio della crisi, l'URSSAF ha anche attivato misure eccezionali di differimento dei contributi sociali per assistere i lavoratori autonomi che soffrono di gravi difficoltà di liquidità. I principi enunciati nella Raccomandazione sono stati ampiamente applicati dalla Francia. Il sistema di sicurezza sociale francese prevede la copertura obbligatoria per tutti i dipendenti indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro. In genere è obbligatorio ma per i lavoratori autonomi è facoltativo. Dall'inizio del sistema di sicurezza sociale nel 1945 tale copertura si è evoluta, ma ha sempre beneficiato l'intera popolazione che lavora e risiede in Francia. Laddove ci sono lacune, le autorità pubbliche le hanno individuate e adottano regolarmente misure per ridurle, in particolare durante la revisione parlamentare annuale delle leggi sul finanziamento della previdenza sociale. Le regole di protezione sociale sono trasparenti. Gli assicurati (dipendenti e datori di lavoro) hanno a disposizione una serie di strumenti digitali. Segnaliamo che l'assicurato può ricevere gratuitamente anche queste informazioni, in particolare informazioni sui propri diritti pensionistici, per posta, consentendogli così di avere una scelta e prevedendo l'inclusione sociale di persone che non hanno la padronanza degli strumenti digitali. La Francia si è impegnata a semplificare le

procedure amministrative, soprattutto per le persone che hanno avuto diversi tipi di status occupazionali durante la loro vita lavorativa.

Indennità di disoccupazione totale (ARE)

L'indennità di assistenza al ritorno al lavoro *Allocation d'aide au retour à l'emploi* (ARE) (art. da L. 5422-1 a L. 5422-25 del Codice del lavoro; Regolamento assicurazione contro la disoccupazione allegato al decreto n. 2019-797 del 26 luglio 2019) è il beneficio fornito dall'assicurazione contro la disoccupazione ai dipendenti. Si tratta del regime di assicurazione sociale obbligatoria, finanziato dai contributi (datore di lavoro) e da parte del contributo sociale generalizzato (*contributo sociale générale* - CSG) con prestazioni di natura retributiva. L'ARE costituisce un reddito sostitutivo che viene concesso se il disoccupato può giustificare un periodo minimo di attività prima della perdita involontaria del posto di lavoro.

Per beneficiare del sussidio di disoccupazione è necessario: risiedere in Francia¹⁰⁰, la cessazione del rapporto professionale per licenziamento o la scadenza di un contratto a tempo determinato (CDD), ovvero la cessazione convenzionale o le dimissioni per legittimo motivo; essere fisicamente in grado di svolgere un lavoro; essere registrato come persona in cerca di lavoro presso *Pôle Emploi* e rispettare il progetto di accesso al lavoro personalizzato (PPAE); compiere azioni di ricerca di lavoro; aver lavorato almeno 130 giorni – ovvero 910 ore lavorate – nei 24 mesi precedenti o nei 36 mesi precedenti per i dipendenti di età pari o superiore a 53 anni, al momento della risoluzione del rapporto di lavoro; non aver raggiunto l'età legale per il pensionamento (o l'età richiesta per beneficiare della pensione completa)¹⁰¹; accettare offerte di lavoro ragionevoli (in caso di rifiuto a due offerte ragionevoli, la persona in cerca di lavoro può essere sanzionata).

¹⁰⁰ Si tratta di un'assicurazione volontaria in alcuni casi (dipendenti espatriati; personale di volo; personale di organismi internazionali con sede in Francia, poiché questi sono già soggetti al sistema generale di sicurezza sociale francese). I salariati espatriati (al di fuori dell'UE/SEE/Svizzera) il cui contratto di lavoro è con una società con sede in Francia devono essere iscritti all'assicurazione contro la disoccupazione.

¹⁰¹ Tuttavia, l'indennità può essere mantenuta (entro il limite della sua durata massima) fino al raggiungimento dell'età per il diritto alla pensione completa (non oltre i 67 anni di età); risiedere in Francia. Le persone che esauriscono il diritto all'indennità una volta compiuti i 62 anni di età e che non dispongano del numero di trimestri richiesto per il pensionamento completo possono continuare a percepire le indennità purché percepiscano l'indennità per almeno un anno, abbiano accumulato un minimo di 100 trimestri convalidati nell'ambito dell'assicurazione vecchiaia e possono dimostrare di aver sottoscritto l'assicurazione contro la disoccupazione per 12 anni (di cui 1 anno ininterrotto o 2 anni con interruzioni, negli ultimi 5 anni).

L'importo lordo dell'indennità giornaliera di assistenza al lavoro comprende: una parte fissa pari a euro 12,12 giornalieri; una parte variabile, pari al 40,4% della retribuzione giornaliera di riferimento (SJR)¹⁰².

Tale importo non può essere inferiore al 57% né superiore al 75% della retribuzione giornaliera di riferimento. Se il dipendente ha lavorato a tempo parziale, la parte fissa dell'ARE viene proporzionalmente ridotta. Il reddito sostitutivo mensile è pari all'importo dell'indennità giornaliera moltiplicato per il numero di giorni del mese in questione. L'importo dell'ARE non può essere inferiore a euro 29,56 al giorno. Se l'assicurato segue una formazione prescritta da *Pôle Emploi* e beneficia di un'indennità di assistenza al rientro al lavoro (Aref), l'importo di quest'ultima non può essere inferiore a 21,17 euro al giorno. A partire dal 7° mese di indennità, le indennità giornaliere eccedenti 85,18 euro sono ridotte del 30% o ridotte a 85,18 euro. Questa riduzione non si applica alle persone con più di 57 anni. La durata del pagamento dell'indennità alla persona in cerca di lavoro dipende dalla durata del periodo contributivo, misurato in riferimento all'anno di apertura del proprio profilo assicurativo. Durante i 24 mesi precedenti la scadenza del contratto, se ha meno di 53 anni; negli ultimi 36 mesi, se di età pari o superiore a 53 anni. Tale termine di pagamento non può essere inferiore a 182 giorni (6 mesi) né superiore a 730 giorni (2 anni), se la persona in cerca di lavoro ha meno di 53 anni alla data di scadenza del contratto; 913 giorni per le persone di 53 e 54 anni; 1.095 giorni (3 anni), dall'età di 55 anni.

Tuttavia, il termine di pagamento può essere esteso in alcuni casi. Sull'importo lordo dell'indennità giornaliera viene effettuata una detrazione destinata al finanziamento della previdenza complementare. L'ARE è inoltre soggetta al contributo sociale generale (CSG) e al contributo per il rimborso del debito sociale (CRDS). L'Aref è esente da CSG e CRDS. L'ARE e l'Aref costituiscono reddito imponibile.

Rispetto al cumulo con il reddito da lavoro, quando trova un nuovo lavoro, la persona può trattenere parte della sua indennità (ARE) indipendentemente dal numero di ore lavorate. Il cumulo è autorizzato per l'intera durata residua della rata, a condizione che la retribuzione complessiva della nuova attività e della nuova rata ridotta non ecceda la retribuzione precedente.

¹⁰² Base di riferimento per il calcolo: Guadagno su cui sono stati versati i contributi. Salario giornaliero di riferimento (*salaire journalier de référence*, SJR): Guadagno lordo degli ultimi 24 mesi (36 mesi per gli over 53) entro il limite di quattro volte il massimale previdenziale (13.712 euro al mese).

Diritto di opzione tra vecchi e nuovi diritti: il diritto di opzione, a determinate condizioni, consente di selezionare l'indennità risultante dall'ultimo periodo di lavoro (meglio retribuito) senza dover utilizzare le indennità non utilizzate da un precedente diritto all'indennità di disoccupazione.

La disoccupazione parziale (*short-time working schemes*) ai tempi del Covid

La Francia ha fatto ampio uso della 'disoccupazione parziale' durante la crisi sanitaria del Covid-19. A marzo 2020 sono stati inseriti in attività parziale 7,2 milioni di dipendenti e si è toccato un picco ad aprile 2020 con 8,8 milioni e 7,9 a maggio 2020. La fine del primo lockdown ha visto il numero di dipendenti in attività parziale scendere a 3 milioni, salvo aumentare sulla base delle nuove misure restrittive. Da ottobre 2021 il dato si stabilizza e a marzo 2022 è al minimo da marzo 2020, con 290.000 dipendenti che ne beneficiano. I dipendenti in attività parziale a lungo termine (APLD) rappresentano il 42% di tutti i dipendenti in attività parziale a gennaio 2022. Se confrontiamo la situazione con altri Paesi europei, la Francia è uno di quelli che ha fatto l'uso più massiccio di questo ammortizzatore sociale. All'inizio di maggio 2020 era in testa alla classifica con 11,3 milioni di dipendenti a orario ridotto rispetto ai 10,1 della Germania e agli 8,3 dell'Italia. In proporzione alla popolazione attiva era al secondo posto dietro alla Svizzera e davanti all'Italia. La Francia non ha utilizzato il programma SURE per la disoccupazione parziale, perché ha potuto beneficiare di condizioni finanziarie equivalenti o addirittura più interessanti di quelle offerte dal programma europeo.

L'importante ricorso alla disoccupazione parziale in Francia, chiamata anche attività parziale da una legge del 2013, può essere spiegato da diversi motivi. Da un lato, i confinamenti e altre misure di questo tipo non hanno avuto la stessa entità nelle diverse zone del Paese quindi le conseguenze delle misure sanitarie sull'attività economica, sui settori interessati, nelle diverse aree del Paese potrebbero essere state diversificate. D'altra parte, il lavoro a orario ridotto è stato per lungo tempo un ammortizzatore sociale in uso in Francia ed è stato particolarmente diffuso durante la crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008. Lo strumento era già quindi a disposizione del Governo francese da quando le prime misure di contenimento sono state decise nel marzo 2019. Il governo ha adottato anche molto rapidamente misure per estendere il ricorso alla disoccupazione parziale tradizionale e la quota del suo sostegno è aumentata notevolmente. È risultato permanente l'adeguamento di questo strumento

rispetto alle vicissitudini della crisi sanitaria, con il susseguirsi di leggi emergenziali, decreti e tutta una serie di strumenti di varia intensità normativa. Per fare solo un esempio, il governo ha utilizzato spesso sui propri siti 'domande e risposte' descrivendo nel dettaglio le misure adottate e fornendo le istruzioni per le aziende. La maggior parte di queste misure sono state temporanee, ma la loro durata è stata estesa e adattata più volte in base alle curve della pandemia. In quest'area, come in altre, la crisi sanitaria ha portato a una massiccia produzione normativa.

A pochi mesi dall'inizio della pandemia, nel giugno 2020, il governo ha aggiunto alla gamma degli ammortizzatori sociali un nuovo strumento destinato alle imprese: l'attività parziale di lungo termine (APLD). L'obiettivo è stato quello di integrare le tradizionali misure di disoccupazione parziale con una nuova misura a sostegno delle imprese che attraversano difficoltà durature (e non solo cicliche) ma non insormontabili. L'APLD può essere costituita solo in presenza di un contratto collettivo e la sua attuazione è stata inserita nel piano di risanamento adottato a settembre 2020, parte del cui finanziamento è stato determinato dall'Unione europea. Anche questo sistema è stato esteso e il piano di resilienza, presentato dal Primo Ministro nel marzo 2022, e destinato in particolare a far fronte agli impatti del conflitto in Ucraina, prevedeva diversi adeguamenti all'APLD.

La disoccupazione parziale prima della crisi sanitaria

La disoccupazione parziale, chiamata anche disoccupazione tecnica e oggi attività parziale, è stata a lungo utilizzata in Francia al di fuori di qualsiasi quadro normativo specifico. Fu dopo la Seconda guerra mondiale che venne regolamentata per la prima volta, ispirandosi all'esperienza italiana¹⁰³. Un primo importante cambiamento nel sistema è avvenuto nel 1975, quando è stata varata la normativa sui licenziamenti. La disoccupazione parziale sarà essenzialmente definita come alternativa alla Cassa integrazione per motivi economici. Diventa legislazione sulla crisi economica. I regimi di disoccupazione parziale erano stati particolarmente attivati durante la crisi iniziata nel 2008. Il legislatore è poi intervenuto, a più riprese con piccoli accorgimenti, con più decreti, per rendere più flessibili le condizioni per la mobilitazione di tale regime, senza che vi fosse alcun cambiamento fondamentale nell'organizzazione della

¹⁰³ Sulle origini delle integrazioni salariali in Italia si rimanda a De Minicis (2021).

disoccupazione parziale. Si tratta essenzialmente di promuovere l'uso di questo ammortizzatore sociale. Una riforma più ampia arriva con la legge sulla sicurezza del lavoro del 14 giugno 2013, che cambierà il nome del sistema senza cambiarne la filosofia. La disoccupazione parziale diventa allora attività parziale, il legislatore ha voluto sottolineare il termine positivo di 'attività' e la continuità del contratto di lavoro che continua senza rompersi. Il cambio di terminologia non comporta cambiamenti significativi nella logica dello strumento.

Di seguito le principali caratteristiche del regime di disoccupazione parziale prima della crisi sanitaria in Francia. L'articolo L. 5122-1 del Codice del lavoro definisce le principali caratteristiche della disoccupazione parziale:

1. i dipendenti sono posti in posizione di parziale attività, previa espressa o implicita autorizzazione dell'autorità amministrativa, se subiscono una perdita di remunerazione imputabile a: la chiusura temporanea del loro stabilimento o di parte di esso; la riduzione dell'orario di lavoro praticato nello stabilimento, o parte dello stesso, al di sotto dell'orario di lavoro legale. In caso di riduzione collettiva dell'orario di lavoro, i dipendenti possono essere posti in posizione di attività parziale, individualmente e alternativamente;
2. i dipendenti percepiscono un'indennità oraria, corrisposta dal datore di lavoro, corrispondente a una quota della precedente retribuzione, la cui percentuale è fissata con decreto del Consiglio di Stato. Il datore di lavoro riceve un'indennità finanziata congiuntamente dallo Stato e dall'ente che gestisce il regime di assicurazione contro la disoccupazione. Un accordo concluso tra lo Stato e questo organismo determina le modalità di finanziamento di tale indennità. Il contratto di lavoro dei dipendenti posti in attività parziale è sospeso nei periodi di inattività.

Il datore di lavoro può ricorrere alla disoccupazione parziale solo quando è costretto dalla situazione economica o da altre ragioni definite dalla legge. In concreto, la decisione di collocare i dipendenti in disoccupazione parziale da parte del datore di lavoro è una decisione unilaterale che consente di sospendere il rapporto di lavoro del dipendente o di imporre una riduzione dell'orario di lavoro. Sebbene, ovviamente, la disoccupazione parziale abbia conseguenze individuali per ciascun dipendente, è una misura collettiva applicata a tutti i dipendenti interessati.

Tale decisione deve essere oggetto di informazione e consultazione del Comitato economico e sociale (CSE), che deve intervenire prima della richiesta di

autorizzazione amministrativa presentata dal datore di lavoro. L'obbligo di consultare il Comitato economico e sociale deriva dai suoi poteri generali, il quale deve essere informato e consultato sugli orientamenti strategici dell'impresa, sulla sua situazione economico-finanziaria e sulla politica sociale dell'azienda, sulle condizioni di lavoro e occupazionali (art. L. 2312-17 del Codice del lavoro). La consultazione deve riguardare le ragioni del ricorso alla disoccupazione parziale, le categorie professionali e le attività interessate, il livello e i criteri di attuazione delle riduzioni dell'orario di lavoro e le azioni formative previste o qualsiasi altro impegno assunto dal datore di lavoro.

Poiché la disoccupazione parziale dà luogo a finanziamenti statali, la disoccupazione parziale è soggetta ad autorizzazione amministrativa. La richiesta di autorizzazione del datore di lavoro deve contenere i motivi del ricorso, affinché l'autorità amministrativa possa verificare che ne ricorrano i presupposti (art. R. 5122-2 del Codice del lavoro). La richiesta deve inoltre specificare il periodo prevedibile di attività parziale e il numero dei dipendenti interessati. La decisione di autorizzazione o rifiuto è notificata al datore di lavoro entro 15 giorni dalla data di ricezione della richiesta di autorizzazione. L'assenza di decisione entro 15 giorni implica l'accettazione implicita della richiesta.

Il lavoratore parzialmente disoccupato viene indennizzato fino al 70% della retribuzione lorda persa (circa l'85% del netto). Tale indennità gli è dovuta dal datore di lavoro, che percepisce una specifica indennità, il cui costo è ripartito tra lo Stato e l'assicurazione contro la disoccupazione. Esiste un meccanismo per garantire che i dipendenti non ricevano meno del salario minimo, viene anche definito un tetto e la compensazione per l'attività parziale è limitata, in linea di principio, a 1.000 ore all'anno. Le azioni di formazione non sono obbligatorie durante il periodo di disoccupazione parziale. Tuttavia, il tasso di sostituzione del salario è aumentato al 100% se il dipendente segue la formazione durante il periodo di attività parziale.

L'attività parziale comporta la sospensione del contratto di lavoro o una modifica temporanea del contratto di lavoro, in quanto il lavoratore subisce una riduzione dell'orario e della retribuzione. Nonostante tale riduzione, il datore può imporre la riduzione del lavoro e la riduzione dello stipendio che ne consegue, senza che il lavoratore possa opporsi. Si tratta di un'eccezione alla giurisprudenza che ritiene che una modifica del contratto di lavoro non possa essere apportata unilateralmente.

Misure di adeguamento dell'orario ridotto durante la pandemia

Come nel 2008, il ricorso alla disoccupazione parziale è diventato subito uno strumento per gestire la crisi occupazionale successiva alla pandemia. Come nel 2008 anche il sistema è stato adeguato alle specificità della crisi sanitaria ed è stato oggetto di costante attenzione da parte del legislatore, che è intervenuto per chiarire disposizioni, prorogare i termini di applicazione delle misure temporanee, definire e ridefinire i settori in cui applicare le misure. Molti dei cambiamenti sono temporanei, ma alcuni sono destinati a rimanere.

La disoccupazione parziale sarà identificata dall'inizio della crisi sanitaria come la possibile risposta alla riduzione senza precedenti e improvvisa delle attività economiche, sociali e culturali. Pertanto, la legge n. 290 del 23 marzo 2020, legge di emergenza per fronteggiare l'epidemia di Covid-19, autorizzerà il governo ad adottare un certo numero di ordinanze, in particolare per "limitare la cessazione dei contratti di lavoro e mitigare gli effetti del calo dell'attività, facilitando e rafforzando il ricorso alla riduzione del lavoro per tutte le imprese a prescindere dalla loro dimensione, in particolare adeguando temporaneamente il sistema sociale applicabile alle retribuzioni corrisposte in tale quadro, estendendolo a nuove categorie di beneficiari, riducendo, per i dipendenti, la restante parte a carico del datore di lavoro e, per i lavoratori autonomi, la perdita di reddito, adeguandone le modalità di attuazione, favorendo un migliore coordinamento con la formazione professionale e una migliore considerazione dei lavoratori a tempo parziale". Questa prima legge è stata integrata da altre leggi di emergenza e da molteplici ordinanze e decreti, con l'urgenza di massimizzare il ricorso alla disoccupazione parziale. A tal fine è stata decisa un'estensione delle imprese che possono ricorrere all'orario ridotto, è stata aumentata la partecipazione dello Stato al suo finanziamento e, infine, è stata resa più flessibile la procedura di ammissione e controllo.

Hanno potuto beneficiare del sistema singoli datori di lavoro, aziende estere che impiegano dipendenti sul territorio nazionale senza avere una sede in Francia, assistenti d'infanzia, dipendenti con contratto di apprendistato o anche alcuni dipendenti stagionali. L'obiettivo era quello di ampliare il più possibile le possibilità di ricorso all'attività parziale integrando i dipendenti precedentemente esclusi, sia per la loro condizione, sia per la condizione della loro azienda: quindi i dipendenti di diritto privato, costretti a occuparsi dei figli durante gli orari scolastici, a causa della chiusura per motivi sanitari delle scuole

e senza possibilità di telelavoro, sono stati assistiti anche dalle misure riferibili alla disoccupazione parziale.

Il sostegno statale è aumentato a beneficio delle aziende, ma non dei dipendenti. Così, un lavoratore in attività parziale veniva indennizzato, come prima della crisi sanitaria, fino al 70% della retribuzione lorda persa, ma i datori di lavoro non partecipavano più al finanziamento del sistema per i propri dipendenti la cui retribuzione fosse inferiore al 4,5% del salario minimo. Questo aiuto statale è stato adattato durante la crisi sanitaria, con un sostegno statale che è gradualmente tornato al livello precedente a eccezione dei settori interessati dalle misure sanitarie del governo.

Nel contesto descritto quindi, lo Stato prende il posto del datore di lavoro per coprire l'indennità per attività parziale. Inoltre, la durata possibile del risarcimento è raddoppiata da sei mesi a un anno. In questa prospettiva, si è detto che la priorità del legislatore è stata meno la tutela dei dipendenti, che è solo una conseguenza indiretta della tutela dei datori di lavoro e dell'attività imprenditoriale.

Infine, è stata semplificata la procedura per il ricorso alla disoccupazione parziale così come i controlli. D'ora in poi, in caso di circostanze eccezionali, che ovviamente corrispondono alla crisi sanitaria, il datore di lavoro dispone di un termine di 30 giorni dall'inserimento dei dipendenti in attività parziale per inviare la propria richiesta con qualsiasi mezzo. L'amministrazione vede il suo tempo di risposta ridotto a due giorni. In questo contesto, il Comitato economico e sociale ha visto diminuire il suo ruolo. Il parere della commissione può, infatti, essere ottenuto dopo (e non più prima, in assenza di circostanze eccezionali) la presentazione della domanda di risarcimento, purché trasmessa all'amministrazione entro il termine massimo di due mesi da quella data. La normativa anti Covid ha consentito anche di ricorrere a una individualizzazione della disoccupazione parziale, dove solo alcuni dei dipendenti dell'azienda sono stati posti in una condizione di disoccupazione parziale. Tale ricorso è subordinato alla conclusione di un contratto collettivo e, in mancanza, il comitato economico e sociale deve essere stato preventivamente consultato e aver espresso parere favorevole.

L'introduzione di un nuovo sistema: *Partial Long Term Activity (APLD)*

Durante la crisi sanitaria il Governo francese ha definito un nuovo strumento di aiuto per le imprese in difficoltà rientrante nel campo degli *short-time work*

schemes. Lo strumento chiamato Attività ridotta per la conservazione del lavoro (ARME) è stato successivamente denominato come 'Attività a lungo termine parziale' (APLD).

La misura era destinata alle imprese che nel periodo pandemico si trovavano di fronte a una riduzione contingente dell'attività ma che nel lungo periodo avrebbero avuto sicuri margini di ripresa, non rischiando una chiusura dell'attività.

L'APLD è abbastanza simile, quindi, alla tradizionale integrazione reddituale in costanza del rapporto di lavoro. Lo Stato compensa finanziariamente in parte il salario dei dipendenti, in cambio, l'azienda si impegna a mantenere l'occupazione dei dipendenti interessati dalla misura.

L'APLD poteva essere richiesta da tutte le aziende che dovevano affrontare una riduzione durevole di attività sul territorio nazionale, indipendentemente dal settore di attività e dalle dimensioni. L'attuazione dell'APLD era esclusivamente rivolta a sostenere riduzioni dell'orario di lavoro, a differenza dell'attività parziale, l'altro *short-time work schemes*, che poteva essere utilizzata anche da un'impresa costretta a chiudere temporaneamente. L'implementazione dell'APLD era subordinata alla sottoscrizione da parte dell'impresa di impegni per il mantenimento dell'occupazione soggetti all'esame dell'autorità amministrativa competente.

Per utilizzare questa misura simile alla cassa integrazione parziale italiana era necessario stipulare un contratto collettivo aziendale. Tale accordo doveva menzionare:

- la data di inizio e la durata dell'applicazione del regime specifico di attività parziale;

- le attività e i dipendenti a cui si applica il sistema;
- la riduzione massima dell'orario di lavoro;
- impegni in materia di occupazione e formazione professionale.
- le procedure per informare i sindacati dei lavoratori firmatari e le istituzioni di rappresentanza dei lavoratori in merito all'attuazione dell'accordo.

Tale accordo poteva inoltre prevedere:

- le condizioni alle quali i dipendenti usufruiscono del congedo retribuito e utilizzano il proprio conto personale di formazione, prima o durante l'attuazione del sistema;
- le modalità di monitoraggio dell'accordo da parte dei sindacati.

L'accordo aziendale era soggetto a convalida o approvazione da parte dell'autorità amministrativa.

In caso approvazione, l'APLD era concesso entro il limite di 24 mesi consecutivi. L'APLD è stato progettato per essere temporaneo. La sua scadenza è stata tuttavia più volte posticipata.

Indennità di disoccupazione non contributiva (*means tested*) e altre indennità Allocation de solidarité spécifique (ASS)

L'Indennità di solidarietà specifica (ASS) (Codice del lavoro (*Code du travail*), articoli L. 5423-1 e seg.), ha l'obiettivo di garantire un reddito minimo alle persone in grado di lavorare. L'indennità viene erogata totalmente nell'ammontare predefinito quando il reddito del beneficiario è inferiore a una certa soglia, altrimenti dipende dalla parte di reddito eccedente tale massimale. Finanziata da *Pôle emploi* per conto dello Stato (leva fiscale), si tratta di una prestazione erogata in condizioni di precedente attività lavorativa e prova dei mezzi.

Possono accedere all'ASS i dipendenti che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione; artisti autonomi che non hanno diritto all'indennità assicurativa. È inoltre necessario avere 5 anni di lavoro subordinato nei 10 anni precedenti la scadenza del contratto di lavoro. I periodi di formazione e Servizio civile nazionale sono considerati periodi di lavoro. Inoltre, il periodo di qualificazione può essere ridotto, nel limite di 3 anni, in caso di interruzioni dal lavoro per l'educazione dei figli (1 anno per figlio). Non è richiesta un'età minima. Il diritto all'ASS non è soggetto ad alcun requisito di nazionalità.

La condizione richiesta è che la persona cerchi attivamente un lavoro, costituisca o rilevi un'impresa.

Il massimale della rendita mensile per l'assegno di solidarietà specifica: euro 1.183,70; coppia: euro 1.860,10. L'importo massimo è di 16,91 euro al giorno. L'ASS viene pagato mensilmente in via posticipata. La durata del beneficio è di 6 mesi rinnovabile.

La prova dei mezzi si effettua sul reddito imponibile, compreso quello del coniuge. Vengono prese in considerazione le risorse ricevute negli ultimi 12 mesi (il 12° di tali risorse non può superare il tetto mensile). Se l'ASS è già stato percepito in questo periodo, l'importo versato sarà incluso nel reddito. Non sono invece compresi gli ARE precedentemente percepiti, né gli assegni familiari, l'assegno abitativo, il premio al lavoro, il reddito di solidarietà attiva (RSA). Il

reddito guadagnato durante questi 12 mesi non viene preso in considerazione se il loro pagamento è sospeso prima che venga richiesta l'ASS.

L'Indennità di solidarietà specifica viene adeguata con decreto una volta all'anno (ad aprile), in base all'evoluzione dei prezzi al consumo, tabacco escluso.

Indennità di licenziamento

Oltre a percepire l'indennità di disoccupazione, le persone licenziate per motivi economici possono percepire anche l'indennità per licenziamento economico, indennità sostitutiva del preavviso e indennità per congedo retribuito.

L'indennità per la tutela dell'occupazione professionale (*Allocation de sécurisation professionnelle*, ASP) prevede che i datori di lavoro con meno di 1.000 dipendenti e/o attualmente in liquidazione/ricorso legale offrono ai dipendenti in esubero la possibilità di accettare un pacchetto ovvero un contratto per la tutela dell'occupazione professionale (*Contrat de sécurisation professionnelle* - CSP). Le condizioni sono le stesse previste per l'indennità di disoccupazione.

L'importo dell'ASP è dipendente dall'anzianità di servizio ovvero ammonta al 75% della vecchia retribuzione lorda se il lavoratore in esubero aveva almeno 1 anno di anzianità aziendale. In caso contrario, l'ASP viene calcolato come indennità per l'assistenza al ritorno al lavoro (ARE).

Altre indennità per l'inserimento lavorativo dei disoccupati

- L'Indennità per l'assistenza al rientro al lavoro durante la formazione (*Allocation d'aide au retour à l'emploi formation*, AREF): versata ai beneficiari dell'Indennità per l'assistenza al rientro al lavoro (ARE) che seguono un percorso formativo stipulato dai Servizi per l'impiego nell'ambito del proprio piano d'azione personalizzato per il rientro al lavoro. L'importo dell'indennità è pari a quello dell'ARE che è stato prelevato dalla persona in cerca di lavoro. Minimo: 21,17 euro al giorno. L'AREF è pagato fintanto che esiste il diritto all'ARE.
- Retribuzione della formazione *Pôle Emploi* (*Rémunération de formation de Pôle emploi*, RFPE): le persone in cerca di lavoro registrate che seguono una formazione approvata da *Pôle emploi* e non stanno uscendo dall'ARE possono ricevere una retribuzione variabile in base alla loro situazione individuale all'inizio della formazione e alla durata della formazione. L'RFPE copre un massimo di 3 anni.

- Garanzia per i giovani: i NEET di età compresa tra i 16 ei 25 anni possono ricevere un'indennità mensile a prova di reddito fino a 497,50 euro. Il destinatario non deve ricevere alcun aiuto finanziario dai suoi genitori. Il beneficio è concesso a condizione che venga stipulata una convenzione presso un ufficio locale (Contratto per l'assistenza al lavoro e all'acquisizione dell'indipendenza – *Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie*, Pacea) per un periodo da 9 a 12 mesi. Tale durata può essere prorogata entro il limite di 18 mesi consecutivi del contratto.

Sanzioni:

- in caso di mancanza di prove in merito alla ricerca di lavoro;
- falsa dichiarazione per essere o rimanere iscritti nell'elenco delle persone in cerca di lavoro;
- rifiuto di due offerte di lavoro ragionevoli o mancata presentazione alla convocazione per un nuovo lavoro;
- in caso di frode, rimborso delle somme indebitamente percepite e possibilità di sanzioni penali in caso di dichiarazioni mendaci o disoneste.

È possibile il cumulo dell'integrazione assistenziale con altre prestazioni previdenziali come:

- l'indennità per l'assistenza al rientro al lavoro (ARE);
- pensione d'invalidità di prima categoria;
- entro certi limiti, con pensione d'invalidità di 2 o 3 categoria (cumulo integrale o detrazione dell'importo della pensione, a seconda dei casi).

Il pagamento dell'Indennità di solidarietà specifica (ASS), inoltre, può essere cumulato con il reddito di una nuova attività (dipendente o autonoma) per 3 mesi.

In work benefit: Prime d'activité

Bonus di occupazione (*Prime d'activité*): Codice di previdenza sociale (*Code de la sécurité sociale*), articolo L. 841-1 e segg. La finalità del premio d'attività è incoraggiare i lavoratori (dipendenti o autonomi) con risorse modeste a esercitare o riprendere un'attività professionale e a sostenere il loro potere d'acquisto. È necessario avere più di 18 anni per beneficiare di questa assistenza sociale.

Si tratta di un'indennità economica finanziata dallo Stato per favorire il lavoro e la capacità di spesa dei lavoratori a basso reddito.

Condizione per riceverlo è avere un reddito professionale (eccezione per i genitori single in istruzione o formazione). Studenti o apprendisti sono idonei solo se il loro reddito professionale mensile è superiore a euro 982,48.

Reddito minimo garantito e altri trasferimenti sociali

Revenue de solidarité active (RSA)

Il reddito di solidarietà attiva (RSA) (articolo L. 262-2 del Codice dell'azione sociale e della famiglia), fornisce alle persone senza risorse un livello minimo di reddito che varia a seconda della composizione del nucleo familiare.

Per il calcolo del RSA (e di tutte le indennità del par. 5.2), si tiene conto della situazione familiare. Il nucleo familiare è composto dal richiedente ed eventualmente: il coniuge, convivente o convivente PACS; figli aventi diritto all'assegno familiare; altri figli e quelli di età compresa tra i 17 ei 25 anni con un legame familiare, effettivamente e permanentemente dipendenti dal nucleo familiare.

Possono presentare domanda tutti i componenti del nucleo familiare, ma viene corrisposta una sola prestazione per nucleo familiare. I benefici sono corrisposti ai residenti che dispongono di poche risorse e che soddisfano le condizioni di età, occupazione, disabilità o cerca lavoro (a seconda dell'indennità in questione).

Il RSA è indirizzato a persone di età non inferiore ai 25 anni, ai giovani lavoratori dai 18 ai 24 anni, ai genitori single o che hanno un determinato periodo di attività professionale.

Chiunque abbia una residenza stabile ed effettiva in Francia le cui risorse familiari siano al di sotto di un reddito garantito, ha diritto al RSA il cui livello è determinato sulla base della soglia di povertà, valutata in base all'indice dei prezzi al consumo. Prestazioni stabilite a livello nazionale e concesse sulla base di un diritto soggettivo. Si tratta di un'integrazione del reddito da lavoro per coloro che hanno un reddito professionale insufficiente, per garantire un reddito minimo alle persone senza risorse, per promuovere l'attività professionale combattendo l'emarginazione sociale.

Il beneficio è condizionato all'obbligo di cercare lavoro, di compiere gli atti necessari per generare la propria attività o di seguire le attività di integrazione che sono previste.

Modifiche e indennità intervenute in seguito alla pandemia

Ad aprile 2020 un contributo di 1.500 euro è stato previsto per i lavoratori autonomi e alle altre PMI nell'ambito del fondo di solidarietà. È stato inoltre garantito il pagamento delle prestazioni da parte dei Fondi assegni familiari qualora non fosse stato possibile presentare la dichiarazione trimestrale delle risorse. È stato previsto, anche, un bonus esentasse per tutti i lavoratori in servizio civile che svolgevano il loro servizio pubblico, nonostante il lockdown, di 1.000 euro di bonus (aprile 2020).

Il 15 aprile 2020, il governo ha annunciato un pagamento una tantum di 100 euro a bambino per le famiglie vulnerabili per mitigare l'onere finanziario aggiuntivo per le famiglie a causa del coronavirus, inclusa l'indisponibilità di pasti scolastici quasi gratuiti per i bambini. È stato previsto un 'aiuto urgente' di 150 euro per famiglie beneficiarie del reddito di solidarietà attivo (RSA) o dell'assegno specifico di solidarietà (ASS). Tale pagamento riguardava anche i disabili. Il pagamento è automatico, senza necessità di fare domanda e rivolto a più di quattro milioni di famiglie. Questo aiuto è stato nuovamente fornito a dicembre 2020.

A seguito dell'annuncio del Presidente del Consiglio del 15 luglio 2020, l'indennità di rientro a scuola (ARS) corrisposta per ogni figlio, è stata eccezionalmente aumentata di ulteriori 100 euro per l'inizio dell'anno scolastico 2020. Questa misura aiuta le famiglie a sostenere le spese per il rientro a scuola e garantisce così la continuità dell'apprendimento dei propri figli, reso difficile dalla situazione sanitaria. Dovrebbe, inoltre, consentire alle famiglie a basso reddito di far fronte alla crisi che ha gravato pesantemente sul loro reddito e sulla loro vita quotidiana. L'importo dell'assegno per il rientro a scuola è così aumentato per l'inizio dell'anno scolastico 2020 a: 469,97 euro per un bambino dai 6 ai 10 anni anziché 368,84 euro nel 2019, 490,39 euro per un bambino dagli 11 ai 14 anni anziché euro 389,19 nel 2019 e euro 503,91 per un bambino dai 15 ai 18 anni invece di euro 402,67 nel 2019.

Gli operatori sanitari ricevono anche un bonus esentasse di 500-1.500 euro a persona, previsto per coloro che hanno affrontato la peggiore crisi del Covid-19.

Scheda sinottica finale Francia: Sistema di PSDL ed evoluzione durante e post emergenza pandemica

Misure	Preesistente (P)/ emergenziale (E)	Destinatari	Modifiche nella emergenza	Periodo di vigenza
I) Indennità contro la disoccupazione contributiva				
Disoccupazione totale (Indennità di disoccupazione)	Assicurazione contro la disoccupazione: art. da L. 5422-1 a L. 5422-25 del Codice del lavoro; (ARE).	Tutti i dipendenti residenti in Francia con una serie di condizioni da rispettare (vedi par. 2.1).	Decreto n. 2021-346 del 30 marzo 2021, prorogati i diritti all'indennità di disoccupazione di tutti coloro che giungono al termine dei periodi di diritto. Le condizioni di ammissibilità all'indennità assicurativa e le regole sulla diminuzione graduale dell'indennità per i redditi più alti sono state allentate durante il periodo della crisi sanitaria (vedi par. 1.1.1).	
Disoccupazione parziale (<i>short-time work schemes</i>)	Misura preesistente L. 5122-1 del Codice del lavoro (dal dopo guerra). L'attività parziale di lungo termine (APLD) viene inserita durante l'emergenza legge n. 2020-290 del 23 marzo 2020.	In costanza di un rapporto di lavoro.	Estensione sia dei datori di lavoro ammissibili che dei dipendenti interessati; individualizzazione della disoccupazione parziale (solo alcuni dei dipendenti dell'azienda saranno posti in disoccupazione parziale).	L'APLD era stato progettato per essere temporaneo. La sua scadenza è stata tuttavia più volte posticipata ed è stata prorogata la durata del ricorso (ora anche a causa della crisi Ucraina).

Segue

segue Scheda sinottica finale Francia

Misure	Preesistente (P)/ emergenziale (E)	Destinatari	Modifiche nella emergenza	Periodo di vigenza
II) Indennità contro la disoccupazione non contributive individuali e sussidi famigliari <i>means+work tested</i>				
Indennità di disoccupazione non contributive <i>means tested</i>	Assistenza alla disoccupazione (regime di solidarietà) ASS: Art. da L. 5423-1 a L. 5423-33 del Codice del lavoro.	Dipendenti che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione; artisti autonomi non hanno diritto all'indennità assicurativa. Il diritto all'ASS non è soggetto ad alcun requisito di nazionalità.	'Aiuto urgente' di 150 euro per famiglia beneficiario del reddito di solidarietà attivo (RSA) o dell'assegno specifico di solidarietà (ASS). Tale pagamento riguardava anche i disabili. Pagamento automatico, senza che sia necessario alcuna richiesta.	
Strumenti di integrazione del reddito di nuclei famigliari con lavoratori in crisi reddituale (interventi in <i>work benefit</i>)	Bonus di occupazione (Prime d'activité): Codice di previdenza sociale (Code de la sécurité sociale), articolo L. 841-1 e segg.	Maggiori di 18 anni che hanno un reddito da lavoro.		
III) Sostegni assistenziali no <i>means+work tested</i>. Il livello reddituale-patrimoniale del nucleo famigliare è in una condizione di povertà				
Reddito minimo	RSA (Revenue de solidarité active).	Lavoratori di più di 25 anni. Giovani attivi. Genitori giovani. Genitori soli.	'Aiuto urgente' di 150 euro per famiglia beneficiaria del reddito di solidarietà attivo (RSA) o dell'assegno specifico di solidarietà (ASS). Tale pagamento riguardava anche i disabili. Pagamento automatico, senza che sia necessario alcuna richiesta.	

3.7 Paesi Bassi

Il sistema di protezione sociale dei lavoratori nei Paesi Bassi e le principali modifiche attuate durante la fase pandemica

Nei Paesi Bassi non sono stati apportati adeguamenti ai regimi di indennità di disoccupazione esistenti in risposta alla pandemia da Covid-19, ma sono stati introdotti numerosi regimi specifici di sostegno al reddito per i lavoratori autonomi e i lavoratori flessibili.

Misure temporanea di emergenza per sostenere l'occupazione

I datori di lavoro con una perdita di fatturato superiore al 20% (per tre mesi consecutivi) a causa delle restrizioni Covid-19 avevano la possibilità di richiedere una misura transitoria di emergenza temporanea per sostenere i livelli reddituali dell'occupazione durante la crisi sanitaria. L'intervento messo in atto (NOW) inizialmente prevedeva un risarcimento fino al 90% per i salari lordi dei dipendenti delle aziende in crisi. I datori di lavoro dovevano, tuttavia, pagare il 100% del salario. Non erano autorizzati a licenziare i dipendenti per motivi economici mentre ricevevano il sostegno di NOW. Con l'introduzione di questa misura, il governo ha tentato di proteggere l'economia sostenendo i datori di lavoro e prevenendo alti tassi di disoccupazione. Grazie al programma NOW temporaneo, i datori di lavoro potevano continuare a pagare i salari ai propri dipendenti nonostante la perdita di fatturato. La perdita di fatturato fu determinata confrontando un trimestre 2019 con uno specifico periodo di tre mesi nel 2020. Il 2019 fu utilizzato come riferimento perché in quel momento non si verificò alcuna perdita di fatturato a causa della pandemia da Covid-19.

Il 17 marzo 2020, il Governo ha risposto alla pandemia da Covid-19 introducendo il primo pacchetto di misure finanziarie di emergenza, compreso lo schema NOW. Da allora questo schema è stato prorogato due volte. Il primo periodo di applicazione dello schema NOW (NOW-1.0) è stato dal 6 aprile al 5 giugno 2020, in caso di perdita di fatturato a marzo, aprile e maggio 2020. A maggio 2020, il Governo ha annunciato il primo periodo di proroga (da giugno a settembre: NOW-2.0). Da quel momento, i datori di lavoro non sono stati autorizzati a pagare bonus o dividendi mentre ricevevano supporto. Una seconda proroga fu annunciata dal Governo il 28 agosto, a partire da ottobre 2020 e scadenza a luglio 2021 (divisa in tre periodi di tre mesi). La differenza tra questa terza versione di NOW e le due precedenti era che una parte limitata del budget NOW veniva

utilizzata per sostenere i disoccupati nella loro ricerca di lavoro (pacchetto sociale). Per consentire ciò, a partire da ottobre 2020, i datori di lavoro potevano ricevere fino all'80% di compenso per i salari dei propri dipendenti invece del 90%. Il Governo si rese conto che per alcuni datori di lavoro poteva essere difficile non licenziare i dipendenti, nonostante il sussidio. Quindi, quando i datori di lavoro hanno dovuto licenziare i dipendenti per motivi economici, sono stati obbligati ad aiutare o stimolare quei dipendenti a trovare un nuovo lavoro altrove come requisito indifferibile per ricevere l'assistenza NOW. A sostegno di ciò, come parte di un pacchetto sociale più ampio, fu introdotto il programma *Netherlands keeps on learning*. L'obiettivo iniziale era quello di ridurre l'importo della compensazione durante questo periodo di nove mesi in linea con la prevista ripresa economica. Tuttavia, poiché nell'autunno 2020 furono annunciate nuove restrizioni relative al Covid-19, si decise di ritirare ulteriori riduzioni pianificate della compensazione. Nel gennaio 2021, dopo che i Paesi Bassi entrarono nella fase nel lockdown più severo, il tasso di compensazione massimo fu aumentato all'85% anziché all'80% (fino a luglio 2021).

I datori di lavoro di ogni settore potevano richiedere un risarcimento, sia per i lavoratori a tempo indeterminato che per i lavoratori flessibili. Erano coperte anche le agenzie di lavoro interinale e solo i lavoratori autonomi non erano inclusi in questa misura. Durante NOW-1.0 148.335 aziende hanno presentato domanda, circa il 30% del numero totale di aziende nei Paesi Bassi. Durante NOW-2.0 sono state presentate solo 65.319 domande. Ciò era probabilmente dovuto al fatto che diverse misure di lockdown furono abolite. Durante NOW-3.1 (da ottobre a dicembre 2020), il numero di domande è nuovamente aumentato a 81.322 a causa delle nuove misure di lockdown.

Durante NOW-1.0 sono state approvate 139.538 domande, mentre nella seconda fase sono scese a 63.671 (NOW-2.0), e risalite a 77.480 domande durante NOW-3.1. Il 28% di tutte le aziende nei Paesi Bassi ha ricevuto nel 2020 almeno un periodo di sostegno reddituale da NOW. La maggior parte di queste aziende aveva già ricevuto supporto durante NOW-1.0 (26%). Dato il numero totale di dipendenti di 7,97 milioni nel primo trimestre del 2020, il 33% dei dipendenti è stato coinvolto in NOW-1.0 e quindi potenzialmente tutelato dalla misura. La maggior parte delle domande nei primi tre periodi (nessun dato su NOW-3.2) sono state presentate da imprese nel settore dell'ospitalità, vendita al dettaglio e altre attività commerciali (in termini assoluti).

Il nuovo schema NOW ha temporaneamente sostituito il regime di riduzione dell'orario di lavoro (WTV). Sotto WTV, i datori di lavoro che subivano una perdita di entrate ricevevano un risarcimento per i salari dei loro dipendenti fino al 50%, per una durata massima di 24 settimane. I loro dipendenti mantenevano il loro lavoro ma lavoravano temporaneamente meno ore. Tuttavia, lo schema WTV non è stato progettato per il gran numero di applicazioni (previste) nelle circostanze speciali dovute al Covid-19 e quindi non era più fattibile. Il programma NOW mira a garantire che un numero maggiore di datori di lavoro sia in grado di ricevere un tasso di compensazione ancora più elevato per i costi del lavoro (fino all'80-90%), nonché più rapidamente di prima e senza la durata massima di 24 settimane.

Misure relative ai regimi di reddito minimo e ad altre forme di assistenza sociale

Misura transitoria per i liberi professionisti

I liberi professionisti possono richiedere la 'misura temporanea transitoria per i lavoratori autonomi' (TOZO), attuata dai comuni. La misura TOZO offre un beneficio temporaneo per colmare una perdita di reddito dovuta alla pandemia da Covid-19, con l'obiettivo di fornire un reddito minimo con cui vivere. Inoltre, i liberi professionisti possono ricevere un prestito fino a 10.157 euro, con un tasso di interesse del 2%, per coprire problemi di liquidità (se la perdita di fatturato è dovuta al Covid-19). La misura TOZO è stata annunciata il 28 marzo 2020 e come per il NOW è stata prorogata diverse volte.

L'importo del sostegno al reddito che i lavoratori autonomi ricevono dipende dal loro reddito e dalla situazione familiare. L'importo massimo mensile del sostegno è di 1.500 euro (netti) per le famiglie, e 1.050 (netti) per i single e per i giovani di età compresa tra 18 e 21 anni (tarato sul livello di assistenza sociale). Da gennaio 2021 questo importo è salito rispettivamente a 1.536 e 1.075 euro. I liberi professionisti possono presentare domanda per TOZO per il periodo da marzo 2020 almeno a luglio 2021, per ogni mese in cui sono idonei.

Questa misura è tuttora disponibile per i lavoratori autonomi di età compresa tra i 18 e l'età pensionabile (66 nel 2021) che vivono e lavorano nei Paesi Bassi, indipendentemente dal settore in cui operano. Per candidarsi, il beneficiario deve essere stato attivo nel mercato del lavoro prima della crisi Covid-19 (prima del 17 marzo 2020). Inoltre, è richiesta una media di 24 ore lavorative settimanali (1.225 ore all'anno). In seguito, sono state apportate alcune modifiche alla misura iniziale (TOZO-2). Le famiglie che hanno ancora un reddito al di sopra del minimo

sociale sono escluse dal regime e quindi, in questa seconda versione della misura, ai fini dell'accesso è richiesto un controllo del reddito del partner. In questo modo, il sostegno finanziario è specificamente volto a garantire un minimo sociale alle famiglie. I dati mostrano che, finora, la maggior parte delle domande (374.000) è stata presentata per marzo, aprile e maggio 2020. Da giugno ad agosto 2020 sono state presentate 119.000 domande. Nel 2019, i Paesi Bassi avevano circa 1,5 milioni di professionisti indipendenti che svolgevano lavori autonomi come occupazione principale. Ciò indica che circa il 25% di tutti i professionisti autonomi ha presentato domanda per TOZO-1, l'8% per TOZO-2 e il 9% per TOZO-3. Circa il 90% delle domande, da marzo 2020 a gennaio 2021, riguardava il sostegno mensile al reddito e il 10% riguardava prestiti per coprire problemi di liquidità.

La misura TOZO si basa temporaneamente su una misura di sostegno finanziario già esistente per i lavoratori autonomi (Bbz). A differenza della misura di sostegno esistente, la misura TOZO non contiene test di fattibilità per garantirne l'efficienza.

Misura temporanea di emergenza per i lavoratori flessibili

A giugno 2020 è stato introdotto un beneficio una tantum di 1.650 euro in totale come soluzione temporanea e fattibile per i lavoratori flessibili che hanno subito una perdita di reddito nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020 (550 euro al mese) (TOFA scheme). Questo schema non è stato rinnovato o esteso nel tempo. Il provvedimento TOFA è stato rivolto in particolare ai lavoratori flessibili, di qualsiasi settore, che non soddisfano le condizioni per l'indennità di disoccupazione, come i dipendenti con contratto a zero ore o con contratto flessibile tramite agenzia di lavoro interinale. Hanno potuto presentare domanda i *flexworkers* con un reddito minimo di 400 euro a febbraio 2020, che avevano perso almeno il 50% del loro reddito. Nel 2019, i Paesi Bassi avevano 800.000 lavoratori flessibili, la maggior parte dei quali giovani adulti che vivevano a casa dei genitori e studenti. Solo 23.563, circa il 9% degli ammissibili, hanno presentato domanda per il TOFA, molto meno del previsto.

Sostegno temporaneo per i costi sociali

Le famiglie che non potevano più sostenere i propri costi fissi a causa della pandemia da Covid-19, potevano richiedere il Sostegno temporaneo per i costi sociali (TONK). Per l'attuazione di questa misura è stato utilizzato uno strumento

già esistente tra le misure di welfare socioassistenziali olandesi destinato, nello specifico, alle misure di assistenza alimentare e di reddito minimo. Il focus principale di questa misura riguardava il supporto alle spese di alloggio, ma era possibile anche la compensazione per altri costi necessari. Questa misura, annunciata il 9 dicembre 2020, è iniziata a marzo 2021 con effetto retroattivo: le persone potevano presentare domanda (in parte con effetto retroattivo) da gennaio 2021 a giugno 2021.

Lo schema TONK poteva essere applicato per una durata massima di 6 mesi (da gennaio a giugno 2021). L'importo del supporto dipendeva dalle condizioni personali del beneficiario. I Comuni, preposti a questo provvedimento, valutavano ogni domanda su base individuale in quanto rientrante nella 'assistenza speciale' (*Bijzondere Bijstand*). Non erano quindi previsti limiti nazionali in termini di reddito o patrimonio, ma erano i Comuni a considerare le circostanze individuali sulla base dei loro poteri discrezionali. Questa misura era specificamente rivolta alle famiglie non aventi diritto ad altri regimi di sostegno o per le quali altre misure esistenti non erano sufficienti a coprire i costi fissi (a causa di una perdita di reddito). Potevano essere dipendenti (sia a tempo indeterminato che flessibili) che avevano perso il lavoro o professionisti autonomi che avevano perso clienti e non erano idonei per TOZO.

Scheda sinottica finale Paesi Bassi: Sistema di PSdL ed evoluzione durante e post emergenza pandemica

Misure	Preesistente (P) /emergenziale (E)	Destinatari	Modifiche nella emergenza	Dopo la fase emergenziale
I) Indennità contro la disoccupazione contributiva				
Disoccupazione totale (Indennità di disoccupazione)	P	Lavoratori con almeno 26 settimane di contributi nelle 36 settimane precedenti e con almeno 4 anni con 208 ore annue di lavoro nei 5 anni precedenti.		
Disoccupazione parziale (<i>short-time work schemes</i>)	P/E	Tutte le tipologie dei lavoratori.	Introduzione schema NOW (1.0/2.0/3.0).	Attivo, modificato (NOW 5.0) ridotto (2 mesi di durata).

Segue

segue Scheda sinottica finale Paesi Bassi

Misure	Preesistente (P) /emergenziale (E)	Destinatari	Modifiche nella emergenza	Dopo la fase emergenziale
II) Indennità contro la disoccupazione non contributive individuali e sussidi famigliari <i>means+work tested</i>				
Indennità di disoccupazione non contributive <i>means tested</i>	Non presente	a) Liberi professionisti; b) Lavoratori flessibili.	a) Introduzione dello schema TOZO rivolto al sostegno dei liberi professionisti; b) Introduzione schema TOFA per lavoratori flessibili, una tantum flat benefit.	a) Attivo, modificato (NOW 5.0) ridotto; b) Non rinnovato.
III) Sostegni assistenziali no <i>means+work tested</i>. Il livello reddituale-patrimoniale del nucleo famigliare è in una condizione di povertà				
Reddito minimo	P/E	Cittadini al di sotto di soglie specifiche reddituali.	Ampliamento degli schemi esistenti in termini di accesso e valutazione.	Attivo.
Reddito di base parziale	Non presente			

3.8 Svezia

Il sistema di protezione sociale in Svezia¹⁰⁴

Il sistema di sicurezza sociale svedese è caratterizzato, fin dalle sue origini, dall'universalismo, nel senso che l'intera popolazione è coperta dal sistema di welfare per una varietà di rischi sociali molto ampio. Il modello mira a fornire un livello elevato di benessere comune e non solo un livello minimo garantito assicurato dall'intervento statale. Il finanziamento avviene attraverso una combinazione di contributi previdenziali e utilizzo della leva fiscale.

La Svezia ha un sistema di sicurezza sociale generale basato sul lavoro e sulla residenza (e non la cittadinanza) che copre di fatto tutti coloro che vivono o lavorano in Svezia. Non sono richiesti speciali requisiti per essere coperti dal

¹⁰⁴ Estratto e tradotto da Ministry of Health and Social Affairs (2021).

sistema di sicurezza sociale, come aver lavorato per un certo periodo di tempo, aver ricevuto un certo stipendio o un monte minimo contributivo. Nel sistema di sicurezza sociale svedese non vi è alcun legame tra i contributi versati per una persona e il diritto della persona alle prestazioni. I lavoratori autonomi hanno diritto alle prestazioni di previdenza sociale proprio come i lavoratori dipendenti, allo stesso modo l'assicurazione contro la disoccupazione è volontaria sia per i dipendenti che per i lavoratori autonomi, ed è attuabile mediante un fondo sindacale, con contributi e un premio minore o mediante l'Istituto di previdenza sociale nazionale.

Lezioni apprese dalla crisi del Covid-19

Il governo svedese ha adottato una serie di misure in risposta alla pandemia per proteggere la vita, la salute e l'opportunità di guadagnarsi da vivere delle persone. Le misure finanziarie adottate ammontavano a oltre 400 miliardi di corone svedesi per il 2020 e il 2021. Le misure per la protezione dei posti di lavoro e il sostegno alle imprese sono state rivolte sia ai dipendenti che ai lavoratori autonomi e miravano a mitigare gli effetti della pandemia. Le misure previdenziali temporanee non avevano l'obiettivo di colmare le lacune del sistema previdenziale esistente, ma soprattutto a mitigare le conseguenze economiche causate dalla crisi sanitaria.

Con l'introduzione delle misure temporanee di sicurezza sociale in Svezia, l'obiettivo non era solo quello di rafforzare la protezione reddituale dei lavoratori, ma anche quello di ridurre il costo del lavoro per le aziende.

Di seguito sono elencate alcune delle misure adottate dal governo svedese durante la pandemia:

Misure per il lavoro e le imprese

- aiuti al fatturato a singoli commercianti e società di persone;
- aiuti alla riconversione alle imprese in base alla perdita di fatturato;
- aumento della responsabilità dello Stato per le spese di malattia;
- dilazione del pagamento delle imposte;
- garanzia sui prestiti governativi alle PMI;
- opportunità di prestito estese per le aziende;
- contributi versati dai datori di lavoro e dagli autonomi ridotti per i giovani lavoratori.

Misure di sicurezza sociale

- rafforzamento temporaneo dell'assicurazione contro la disoccupazione;
- indennità per le donne in gravidanza in caso di rischi nell'ambiente di lavoro;
- compensazione ai gruppi di rischio;
- implementazione dell'assegno per l'infanzia in caso di chiusura di scuole e scuole materne;
- rafforzamento del beneficio abitativo per le famiglie con bambini;

Disoccupazione totale

La legislazione svedese sulla disoccupazione risale al 1997. Il regime di assicurazione contro la disoccupazione si compone di due parti:

- un'assicurazione volontaria per compensare la perdita di reddito, finanziata dai contributi dei datori di lavoro e dalle quote associative;
- un'assicurazione di base, finanziata dai contributi dei datori di lavoro che coprono coloro che non sono assicurati volontariamente e forniscono una prestazione forfettaria.

L'indennità legata al reddito viene corrisposta ai dipendenti e ai lavoratori autonomi che hanno aderito a un fondo di assicurazione contro la disoccupazione e soddisfano le condizioni di adesione e di lavoro.

L'assicurazione di base viene pagata ai dipendenti e ai lavoratori autonomi di età superiore ai 20 anni che:

- soddisfano la condizione di lavoro;
- non versano già contributi in un fondo di disoccupazione;
- Il diritto all'indennità di disoccupazione non dipende dalla residenza o dalla cittadinanza.

I potenziali destinatari hanno diritto al beneficio in caso di disoccupazione se:

- sono iscritti come persone in cerca di lavoro presso l'Ufficio pubblico per l'impiego;
- sono in grado di lavorare e nulla vieta loro di svolgere un'attività lavorativa per conto di un datore di lavoro per almeno 3 ore ogni giorno lavorativo e una media di almeno 17 ore settimanali;
- hanno meno di 65 anni;
- sono altrimenti disponibili per il mercato del lavoro.

Il periodo di qualificazione sia per l'assicurazione di base che per le prestazioni legate al reddito è il seguente:

- essere stato lavoratore subordinato o autonomo per almeno 6 mesi e almeno 80 ore di lavoro al mese negli ultimi 12 mesi;
- aver svolto un'attività lavorativa subordinata o autonoma per almeno 480 ore in un periodo consecutivo di 6 mesi con almeno 50 ore di lavoro al mese negli ultimi 12 mesi (condizione di lavoro).

Come già anticipato, condizione aggiuntiva per accedere all'assicurazione contro la disoccupazione è riferibile all'aver aderito a un fondo di assicurazione contro la disoccupazione da almeno 12 mesi lavorando nell'ambito dell'attività coperta dallo specifico fondo assicurativo.

I periodi di assenza dal lavoro dovuti al servizio militare obbligatorio o all'indennità parentale sono presi in considerazione per un massimo di due mesi di calendario.

Il periodo di qualificazione non varia con l'età e stesse condizioni si applicano indipendentemente dal numero di precedenti periodi di indennità di disoccupazione.

Per l'assicurazione volontaria il calcolo dell'indennità si basa normalmente sul reddito medio giornaliero precedente in un periodo di riferimento di 12 mesi.

Per i lavoratori autonomi, il calcolo si basa sull'ultima determinazione dell'imposta definitiva o, se più vantaggiosa, sul reddito medio dell'attività dei 2 anni precedenti. Se i lavoratori autonomi cessano l'attività entro 24 mesi dalla data di inizio dell'attività imprenditoriale, l'indennità può essere calcolata sul precedente rapporto di lavoro dell'imprenditore.

Gli importi per l'assicurazione volontaria sono: 80% del reddito di riferimento per 200 giorni. Successivamente, il 70% per 100 giorni, per un massimo 1.200 SEK (euro 117) al giorno per i primi 100 giorni e massimo SEK 1.000 (euro 98) per i giorni rimanenti. Se il requisito di lavoro è soddisfatto dal lavoro a tempo parziale, l'assicurazione sul reddito viene ridotta proporzionalmente.

Gli importi per l'assicurazione di base sono: massimale di 510 SEK (50 euro) al giorno. Se il fabbisogno di lavoro è soddisfatto dal lavoro a tempo parziale, l'assicurazione di base viene ridotta proporzionalmente. Le tariffe e gli importi non variano in base all'età o ad altri fattori. La frequenza del pagamento è normalmente mensile, ma può variare tra i diversi fondi di assicurazione contro la disoccupazione.

La durata del pagamento è di 300 giorni o 450 giorni per i beneficiari che hanno figli di età inferiore ai 18 anni. La durata del pagamento è la stessa per l'assicurazione volontaria che per l'assicurazione di base.

Modifiche alla disoccupazione totale intervenute durante la pandemia

Ad aprile 2020, i requisiti relativi a chi può ricevere denaro da un'assicurazione contro la disoccupazione sono stati temporaneamente allentati in riferimento al requisito lavorativo e in riferimento all'anzianità assicurativa, contributi versati nel fondo di riferimento. Sia gli importi più alti che quelli più bassi pagati da un fondo di assicurazione contro la disoccupazione sono stati temporaneamente modificati per alleviare l'impatto economico su persone che diventavano disoccupate.

Ad aprile 2020 sono state apportate modifiche temporanee al diritto dei lavoratori autonomi all'assicurazione contro la disoccupazione. A seguito di tali modifiche, i lavoratori autonomi potevano continuare a percepire l'indennità pur avendo ripreso alcune attività imprenditoriali. Inoltre, è stata temporaneamente soppressa la cosiddetta regola dei 5 anni. Questo significa che i lavoratori autonomi che hanno interrotto l'attività nel 2020 e ricevevano la disoccupazione potevano trovarsi di nuovo a interrompere l'attività nei 5 anni successivi e ad usufruire comunque della disoccupazione. Questa misura è stata poi prorogata fino al 1° gennaio 2022.

Al fine di mitigare l'impatto economico dell'epidemia di Covid-19 per le aziende, è stata introdotta la riduzione dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro per il periodo dal 1° marzo al 30 giugno 2020. Per fornire un equivalente sollievo alle ditte individuali è stata applicata una riduzione dei contributi individuali. Questa misura può essere utilizzata anche dalle aziende che ricevono indennità per lavoro a breve termine, sussidi per i neoassunti e altri tipi di sostegno finanziario da parte del governo centrale.

A marzo 2020, c'è stata una dilazione di un massimo di 3 mesi dei pagamenti dei contributi sociali delle aziende per un periodo massimo di 12 mesi e la riduzione temporanea dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro.

Disoccupazione parziale

Le persone sono considerate parzialmente disoccupate se lavorano involontariamente meno ore settimanali rispetto alla situazione lavorativa che avevano precedentemente.

Le condizioni sono le stesse indipendentemente dal fatto che il richiedente sia disoccupato in tutto o in parte.

La frequenza del pagamento è normalmente mensile, ma può variare tra i diversi fondi di assicurazione contro la disoccupazione.

Le persone che svolgono o dichiarano un lavoro a tempo parziale ricevono un'indennità di disoccupazione per un massimo di 60 settimane durante il periodo di indennità. I giorni rimanenti di tale periodo di indennità (inizialmente 300 giorni) possono essere ottenuti solo per le settimane in cui la persona non sta svolgendo o dichiarando alcun lavoro. Ciò vale per le prestazioni legate al reddito e per l'assicurazione di base. A partire dal 7 aprile 2020 è stato possibile per i datori di lavoro richiedere il sostegno finanziario per lavoro a orario ridotto. Ciò significa che i singoli datori di lavoro colpiti da condizioni finanziarie temporanee e gravi difficoltà che non avrebbero potuto essere ragionevolmente previste o evitate hanno ricevuto sostegno per un periodo di tempo limitato. L'obiettivo del provvedimento è stato quello di smorzare l'effetto del perdurare della crisi sanitaria e salvare posti di lavoro alleggerendo l'onere finanziario dei costi salariali per le aziende in difficoltà.

Il 27 maggio il Parlamento ha votato consentendo una riduzione fino all'80% dell'orario di lavoro, rispetto al 60% precedentemente definito per i mesi di maggio, giugno e luglio 2020. L'indennità di riduzione dell'orario di lavoro è stata prorogata a giugno 2021. Inoltre, l'attesa di 24 mesi è stata rimossa. Di conseguenza, le aziende che hanno utilizzato l'indennità nel 2020 potevano presentare domanda anche nel 2021. A partire dal gennaio 2020, è stato richiesto un accordo scritto tra il datore di lavoro e un lavoratore dipendente.

Il regime di indennità di riduzione dell'orario di lavoro è stato prorogato fino a settembre 2021.

Risorse minime garantite

L'assistenza sociale (*Ekonomiskt bistånd*) è una forma di assistenza di ultima istanza che viene fornita quando una persona si trova temporaneamente (per un periodo più o meno lungo) senza mezzi sufficienti per far fronte al costo della vita. Il diritto è concesso a tutti coloro che sono valutati come bisognosi del supporto.

L'importo dipende dalle esigenze della persona. Le risorse minime sono destinate a coprire i costi di uno specifico paniere di beni e servizi (es. cibo, abbigliamento e calzature, gioco e tempo libero, articoli monouso, salute e igiene, quotidiano, canone telefonico e televisivo).

L'assistenza sociale è finanziata dalle tasse ed è organizzata a livello locale. Si basa su un diritto soggettivo ed è sottoposto alla prova dei mezzi. Tutte le persone che

vivono nel Paese hanno diritto all'assistenza sociale. Qualsiasi membro della famiglia può richiedere il sostegno.

Non è necessario alcun requisito di nazionalità. Tutte le persone con diritto di soggiorno nel Paese ne hanno diritto. Non è richiesta la residenza permanente. Anche i rifugiati hanno diritto all'assistenza sociale a parità di condizioni rispetto agli altri residenti purché sia valido il permesso di soggiorno, mentre i richiedenti asilo non hanno diritto all'assistenza sociale per il sostentamento e l'alloggio (in quanto percepiscono invece un assegno dallo Stato).

Non si applicano limiti di età.

Le persone in età lavorativa che sono in grado di lavorare sono obbligate a cercare di mantenersi in ogni momento, ottenendo un lavoro con una retribuzione sufficiente a fornire un livello di reddito adeguato. Devono essere soddisfatte, tra le altre, le seguenti condizioni:

- cercare attivamente lavoro;
- essere iscritto ai servizi pubblici per l'impiego;
- partecipare a programmi nazionali del mercato del lavoro e misure di attivazione, come programmi di formazione o stage;
- accettare offerte di lavoro.

Queste condizioni non si applicano alle persone che non sono in grado di lavorare, come deciso dai Servizi sociali.

Il mancato rispetto di queste condizioni può comportare la perdita totale o parziale del beneficio.

Reddito minimo garantito

L'importo delle prestazioni dipende dalla composizione del nucleo familiare.

Solo i genitori e i figli di età inferiore a 18 o fino a 20 anni se frequentano ancora la scuola secondaria superiore vengono considerati nel nucleo.

Viene aggiunto un importo aggiuntivo per le spese comuni della famiglia che varia da un minimo di SEK 1.040 (euro 102) per una famiglia di una persona a un massimo di SEK 2.310 (euro 226) per una famiglia di 7 persone.

Scheda sinottica finale Svezia: Sistema di PSDL ed evoluzione durante e post emergenza pandemica

Misure	Preesistente (P) /emergenziale (E)	Destinatari	Modifiche nella emergenza	Dopo la fase emergenziale
I) Indennità contro la disoccupazione contributiva				
Disoccupazione totale (Indennità di disoccupazione)	Preesistente (volontaria, tramite versamenti ai fondi assicurativi o tramite versamenti all'istituto di previdenza sociale).	Lavoratori con minimi contributivi in stato di disoccupazione involontaria.	Allentate i requisiti di accesso e aumentati gli importi.	Fino a gennaio 2022
Disoccupazione parziale (short-time work schemes)	Preesistente.	Lavoratori con minimi contributivi in costanza del rapporto di Lavoro ma in crisi reddituale.	Riduzione fino all'80% dell'orario di lavoro.	Fino a settembre 2021
II) Indennità contro la disoccupazione non contributive individuali e sussidi famigliari <i>means+work tested</i>				
Indennità di disoccupazione non contributive <i>means tested</i>	Non presente.			
Strumenti di integrazione del reddito di nuclei famigliari con lavoratori in crisi reddituale (interventi in <i>work benefit</i>)	Non presente.			
III) Sostegni assistenziali no <i>means+work tested</i>				
Reddito minimo	Persone o nuclei famigliari in una condizione di povertà assoluta.	Tutte le persone con diritto di soggiorno nel Paese ne hanno diritto. Non è richiesta la residenza permanente.	Indennità aggiuntive per l'alloggio.	

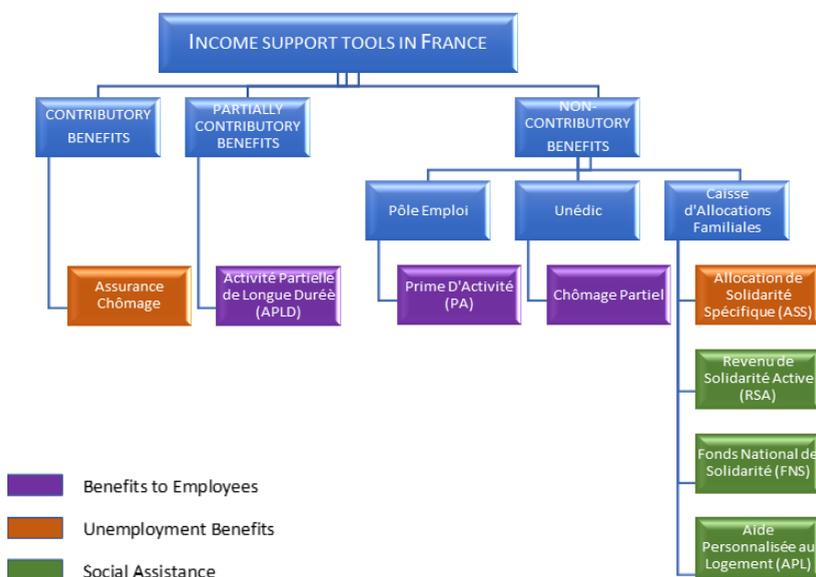
Considerazioni finali

Come abbiamo visto nei Paesi esaminati, già prima della fase pandemica, i sistemi di protezione sociale dei lavoratori tentavano di estendersi con modalità differenziate verso dinamiche di maggiore inclusione. In generale Paesi come la Francia, la Germania, la Spagna, il Portogallo avevano ampliato il sistema di protezione sociale dei lavoratori adottando un principio cardine nelle dinamiche di cambiamento dei modelli di sicurezza attiva dei lavoratori: l'universalismo differenziato (ILO 2021), intensificando tale dinamica durante la fase pandemica. Le costituenti teoriche di tale principio sono riferibili essenzialmente alla necessità di definire sistemi di protezione reddituale dei lavoratori più inclusivi con particolare riferimento ai gruppi di lavoratori con status occupazionali non standard, frutto di relazioni lavorative sempre più contingenti generatesi nelle trasformazioni del mercato del lavoro post-fordiste e tardo tayloriste (Accornero 2000), utilizzando un modello di sicurezza reddituale basato sull'integrazione organica di misure di diversa natura contro i rischi di mancanza reddituale¹⁰⁵. Emblematico, ad esempio, il caso della Francia che, come abbiamo visto, prevede ammortizzatori sociali in costanza o meno del rapporto di lavoro assicurativi /contributivi, diversi assegni sociali contro la disoccupazione di natura

¹⁰⁵ L'universalismo differenziato è un concetto che riguarda il modo in cui la protezione sociale viene offerta ai lavoratori differenziandosi dagli schemi basati sull'universalismo puro: una stessa tipologia di misura (es. assicurativa/contributiva) per tutte le tipologie di lavoratori in grado, però, di soddisfare specifici requisiti (minimi contributivi e/o lavorativi). L'idea di base è che, mentre la protezione sociale dovrebbe essere universale, ovvero disponibile per tutti indipendentemente dalla loro posizione o condizione lavorativa, essa dovrebbe anche essere differenziata in base alle esigenze e alle circostanze individuali dei lavoratori. In altre parole, l'universalismo differenziato sostiene che i programmi di protezione sociale dovrebbero essere progettati in modo da tenere conto delle differenze, ad esempio l'età, il sesso, la relazione lavorativa, la situazione familiare. Questo significa che i programmi di protezione sociale dovrebbero essere flessibili e adattabili a esigenze diversificate in modo da offrire una protezione più efficace e mirata per i lavoratori mediante l'integrazione in uno stesso sistema di politiche differenziate (assicurative, assistenziali, miste).

assistenziale che coinvolgono anche i giovani inoccupati e soggetti disoccupati in formazione professionale, interventi di integrazione reddituale familiari *work tested* (rivolti a lavoratori poveri) ricomprendenti individui e famiglie in una condizione di povertà con componenti attivi nel mercato del lavoro per stimolarne la riattivazione e aumentare la domanda di beni e servizi a livello macro (prime d'attività) e una misura di reddito minimo per tutti i soggetti sotto un livello reddituale determinante una condizione di povertà. Quest'ultima politica è chiaramente rivolta alla generalità dello spettro sociale (figura 1).

Figura 1 Schema del modello di PSdL in Francia basato sul principio dell'universalismo differenziato



Fonte: elaborazione degli Autori su informazioni del Servizio pubblico per l'impiego francese

Altri contesti, come quelli scandinavi, che presentavano già originariamente modelli di PSdL nati storicamente su basi teoriche universalistiche differenziate (Esping-Andersen 1990), hanno rafforzato tale dimensione durante la fase pandemica dopo fasi evolutive contrastanti¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Il modello scandinavo di protezione sociale si caratterizza per una combinazione di universalismo e differenziazione in cui lo Stato fornisce protezioni sociali a tutti i cittadini, ma le prestazioni possono variare a seconda della situazione personale e professionale dei singoli individui. Questo modello è finanziato principalmente da tasse e contributi con lo Stato che garantisce un livello accettabile di sicurezza sociale per tutti.

Concentrandosi, quindi, infine su tre diverse misure di sostegno reddituale dei lavoratori, ovvero: 1) contrasto alla disoccupazione totale o parziale di primo livello (assicurative) e secondo livello (assistenziali) (OCSE 2022), 2) assistenza reddituale *work tested* e *means tested* per i *working poor* e 3) misure di reddito minimo di contrasto alla povertà assoluta o relativa, possiamo sintetizzare la situazione nei diversi Paesi esaminati mediante le informazioni presenti nella tabella 1.

Tabella 1 Sistemi di protezione dei lavoratori in crisi reddituale

Paese	Indennità contro la disoccupazione di I livello Assicurative/ Contributive	Indennità contro la disoccupazione di II livello Assistenziali	Assistenza sociale nel mercato del lavoro per lavoratori poveri (in <i>work benefits</i>)	Reddito minimo misura di contrasto alla povertà assoluta o relativa
Germania	Arbeitslosengeld I - Assicurazione contributiva contro la disoccupazione.	Grundsicherung für Arbeitslose (ALG II) - Indennità assistenziale contro la disoccupazione .		Reddito minimo.
Portogallo	Subsidio de desemprego - Assicurazione contributiva contro la disoccupazione.	Unemployment Social Allowance (USA) - Indennità assistenziale contro la disoccupazione.		Rendimento social de inserção.
Spagna	Dos Prestación por desempleo - Assicurazioni contributive contro la disoccupazione.	Unemployment Assistance Benefit - Indennità assistenziali contro la disoccupazione.		Reddito minimo nazionale (Ingreso Mínimo Vital) - Redditi minimi di carattere regionale.
Regno Unito	Jobseeker's Benefit (Contribution based) - Assicurazione contributiva contro la disoccupazione.	Income-based Jobseeker's Allowance - Indennità contro la disoccupazione assistenziale - Inserita nell'Universal Credit.	Assegni sociali per famiglie con lavoratori in povertà - Inserite nell'Universal Credit.	Reddito minimo inserito nell'Universal Credit.
Francia	Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) - Assicurazione contributiva contro la disoccupazione.	Allocation de solidarité spécifique (ASS) - Indennità assistenziale contro la disoccupazione.	Prime d'activité - Integrazioni reddituali assistenziali <i>work e means tested</i> contro la povertà lavorativa.	(RSA) Reddito minimo.
Olanda	Werkloohiedswet - Assicurazione contributiva contro la disoccupazione.		Integrazione reddituali <i>work e means tested</i> assistenziali famigliari.	Reddito minimo.

Segue

segue Tabella 1

Paese	Indennità contro la disoccupazione di I livello Assicurative/Contributive	Indennità contro la disoccupazione di II livello Assistenziali	Assistenza sociale nel mercato del lavoro per lavoratori poveri (in work benefits)	Reddito minimo misura di contrasto alla povertà assoluta o relativa
Svezia	Arbetslöshetsförsäkring, inkomstrelaterad: Assicurazione contributiva volontaria contro la disoccupazione - Basic Unemployment Insurance: Indennità universale contro la disoccupazione contributiva obbligatoria.		Labour Market Subsidy (in work benefits) – misura assistenziale contro la povertà lavorativa.	Social Welfare Allowance (reddito minimo).

Fonte: elaborazione degli Autori su Ocse (2022) e Caritas italiana (2023)

Concentrandosi sulle indennità di II livello, la tabella 2 ci offre un quadro più complessivo della situazione a livello internazionale (OCSE 2022; Caritas italiana 2023) su come l'assistenza (fiscalità generale) sia sempre più protagonista anche delle protezioni reddituali nel mercato del lavoro.

Tabella 2 Indennità non assicurative/contributive contro la disoccupazione e per il reinserimento lavorativo a livello internazionale

Paese	Indennità II livello (fiscalità generale)
<i>Austria</i>	Notstandshilfe
<i>Canada</i>	Ontario Works
<i>Estonia</i>	Secondary Unemployment Allowance
<i>Finlandia</i>	Basic Unemployment Insurance
<i>Francia</i>	Unemployment Assistance (ASS)
<i>Germania</i>	Grundsicherung für Arbeitslose (ALG II) (in fase di trasformazione nel Bürgergeld)
<i>Grecia</i>	Special Aid (post-UI claims)
<i>Ungheria</i>	Jobseekers Allowance
<i>Islanda</i>	Municipality financial assistance
<i>Irlanda</i>	Jobseeker's Allowance
<i>Israele</i>	Income support benefit
<i>Giappone</i>	Support System for Job Seekers
<i>Malta</i>	Unemployment Assistance
<i>Nuova Zelanda</i>	Jobseeker Support
<i>Portogallo</i>	Unemployment Social Allowance (USA)
<i>Spagna</i>	Unemployment Assistance Benefit (differenziato in 7 differenti indennità)
<i>Svezia</i>	Basic Unemployment Insurance
<i>Regno Unito</i>	Income-based Jobseeker's Allowance

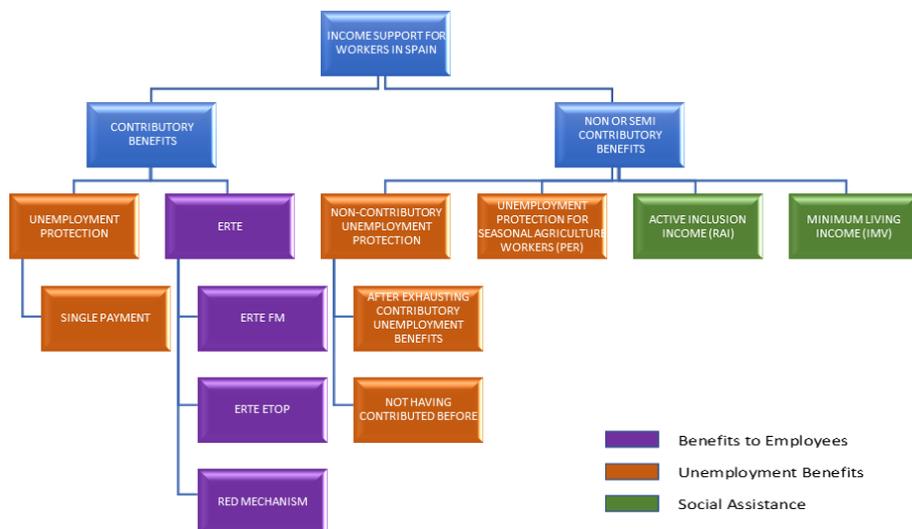
Fonte: elaborazione degli Autori su Ocse (2022) e Caritas italiana (2023)

Accompagnate da un sistema di politiche di attivazione e formazione con differenti livelli di condizionalità, tali indennità delimitano il sostegno assistenziale nel mercato del lavoro solo ai disoccupati o inoccupati che compiono azioni specifiche, identificate in una serie di azioni¹⁰⁷ per inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro e che dichiarano una predefinita carenza reddituale *means tested* (rilevamento della condizione economica di chi richiede il sussidio al fine di verificare il suo reale stato di bisogno). Questi criteri di condizionalità, in particolare quello legato all'attivazione, mirano a rafforzare gli incentivi finalizzati a cercare e accettare un impiego, specificando a livello epistemologico il concetto di condizionalità¹⁰⁸ (OCSE 2022). In generale gli assegni sociali nel mercato del lavoro presentano integrazioni reddituali inferiori alle misure di reddito minimo, sono cumulabili con quest'ultime, come per le indennità assicurative, e sono a carattere individuale. Alcuni contesti internazionali hanno stabilito una minore estensione di tali sostegni sia in riferimento alla loro durata, sia alla tipologia di disoccupazione o inoccupazione protetta. Ad esempio, in Spagna l'assicurazione contro la disoccupazione assistenziale ha una durata diversificata secondo le caratteristiche del disoccupato a cui è rivolta (età, carichi familiari, esperienze di lavoro precedenti); sopra i 52 anni di età la durata dell'assicurazione contro la disoccupazione assistenziale è illimitata (figura 2).

¹⁰⁷ Il sistema spagnolo prevede lo svolgimento di almeno tre azioni di attivazione e formazione delle sei previste per ottenere una certificazione (BAE) dal Servizio pubblico per l'impiego e ottenere l'erogazione dell'integrazione reddituale contro la disoccupazione assistenziale definita reddito per il reinserimento lavorativo.

¹⁰⁸ La condizionalità delle politiche di protezione sociale dei lavoratori configura prestazioni integrazioni al reddito condizionate all'adempimento di determinate condizioni da parte del beneficiario, come la ricerca attiva di lavoro, la formazione continua, la partecipazione a programmi di riabilitazione, etc. In altre parole, per poter mantenere forme di protezione sociale (come il sostegno al reddito per i disoccupati), i destinatari devono soddisfare determinate condizioni imposte dal governo o dalle agenzie responsabili della protezione sociale. Questa pratica è stata introdotta in molti Paesi come misura per incoraggiare i lavoratori a rimanere attivi sul mercato del lavoro e a cercare lavoro in modo attivo invece di dipendere esclusivamente dalle prestazioni di sostegno al reddito.

Figura 2 Schema del modello di PSDL in Spagna basato sul principio dell'universalismo differenziato



Fonte: nostra elaborazione su informazione del Servizio pubblico all'impiego spagnolo

In altri Paesi come Germania, Francia, Svezia e Finlandia la durata dell'ammortizzatore sociale assistenziale è legata al mantenimento della situazione di bisogno del beneficiario ed è quindi potenzialmente illimitata, con periodici riesami, però, dei requisiti iniziali di accesso al beneficio (Pacifico 2023). In questo ultimo caso le indennità assistenziali nel mercato del lavoro sembrano nei tempi di erogazione avvicinarsi agli interventi di *minimum income*, presentandosi come un ibrido tra una misura di reddito minimo e un assegno sociale contro la disoccupazione. L'elemento di differenziazione è dato dal fatto che le indennità di secondo livello (assicurazioni assistenziali contro la disoccupazione) sono rivolte unicamente a soggetti che agiscono nel mercato del lavoro e hanno più stringenti livelli di condizionalità rispetto ai regimi di reddito minimo. Altra differenziazione importante presente nelle diverse specificazioni nazionali dell'Assegno sociale per il reinserimento lavorativo è rappresentata dalla tipologia di disoccupazione o inoccupazione protetta come, ad esempio, giovani mai entrati nel mercato del lavoro, tipologie di coperture che determinano il grado di universalizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali. Alcuni Paesi limitano l'accesso agli assegni sociali soltanto per disoccupati

che sono transitati nelle integrazioni reddituali assicurative/contributive¹⁰⁹ e che ne hanno terminato i tempi di utilizzo, questo è il caso ad esempio della Grecia, del Portogallo o della Svezia. Tale dimensione attuativa della misura può comportare il rischio, già evidenziato nel rapporto, di scaricare sulle misure di contrasto alla povertà il sostegno reddituale verso categorie lavorative non standard¹¹⁰. Altri contesti ne hanno incrementato la copertura, come la Germania o la Finlandia, riservando l'indennità contro la disoccupazione di II livello a tutti i soggetti giudicati occupabili dai *Job centers* e che non hanno i requisiti per accedere agli ammortizzatori sociali contributivi, ricomprendendo nell'intervento anche giovani inoccupati e *working poors*¹¹¹. Altro elemento importante, già evidenziato nel caso della Spagna, è che sia l'erogazione reddituale che le politiche di attivazione delle indennità di II livello sono gestite da un'unica istituzione. In riferimento alle integrazioni salariali, gli interventi di protezione reddituale dei lavoratori e delle imprese in crisi finalizzati al mantenimento della posizione lavorativa sono presenti in tutti i Paesi considerati, con consistenze finanziarie e di copertura differenziate. Alcuni contesti hanno sviluppato nel tempo questo tipo di misura, rifacendosi anche all'esempio italiano, che presenta un sistema di integrazioni salariali, originatosi nel secondo Dopoguerra, molto consistente (Carta *et al.* 2022). Misura che è stata rafforzata durante la crisi pandemica, introducendo anche innovazioni nel sistema ordinario, come nel caso spagnolo e olandese. Di particolare interesse anche l'integrazione salariale parziale sviluppata in Germania. Definita regime speciale *Kurzarbeit* rivolto unicamente a integrazioni salariali per dinamiche di

¹⁰⁹ In tale modalità attuativa, le indennità di II livello si presentano in Italia simili nella forma all'assegno sociale contro la disoccupazione (ASDI), introdotto nel 2015 con una sperimentazione conclusasi nel 2018 inclusa della misura di reddito minimo definita Reddito di inclusione (ReI).

¹¹⁰ Una chiara evidenza della presenza di tali soggetti non riguardanti soltanto il lavoro dipendente si è verificata in Italia durante la pandemia con la definizione di una serie di indennità di II livello per target group, definite 'indennità a tantum' o bonus, che hanno riguardato circa 4 milioni di lavoratori per una spesa di circa 6 miliardi di euro (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Inapp 2021).

¹¹¹ In particolare, in Germania l'indennità di disoccupazione di II livello è in via di ridefinizione. Lo strumento è stato riformato ed ha preso il nome di *Bürgergeld* mantenendo le caratteristiche di assegno sociale contro la disoccupazione, ma perdendo alcuni tratti originari come l'estrema condizionalità, aumentando invece il livello quantitativo delle integrazioni reddituali e dei percorsi di attivazione. Essenzialmente la riforma punta a definire dei percorsi di attivazione maggiormente concentrati su corsi di formazione in grado di fornire delle occupazioni più consistenti in termini temporali e salariali. Corsi di formazione capaci di non far rientrare in poco tempo il beneficiario nuovamente in una condizione di nuovo beneficiario della misura contro la disoccupazione, garantendo degli inserimenti nel mercato del lavoro stabili, cosa che non assicurava la precedente applicazione attuata con la riforma del mercato del lavoro Hartz 4.

interruzione periodica stagionale del lavoro, limita la sua attuazione ad attività economiche interessate da perdite di posti di lavoro periodiche negli stessi intervalli temporali¹¹². In conclusione, possiamo evidenziare due osservazioni finali: 1) i Paesi che hanno maggiormente esteso il sistema di protezione sociale dei lavoratori dopo la fase pandemica presentavano un sistema di indennità contro la disoccupazione articolato e tendenzialmente universale, integrando in maniera organica sostegni reddituali assicurativi e assistenziali per la sicurezza dei lavoratori all'interno di un contesto di importanti finanziamenti per le politiche formative e di inserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari (OCSE 2022). L'attuazione di una dinamica di costruzione di un sistema di protezione sociale dei lavoratori incentrato sul principio dell'universalismo differenziato garantisce, così, una complementarità ed elasticità del sistema. Più, infatti, la struttura del mercato del lavoro è regolamentata (rigida), maggiore sarà l'azione delle protezioni assicurative/contributive, più il mercato del lavoro tende a presentare ampie dinamiche di flessibilità e deregolamentazione, maggiore sarà la funzione svolta dalle indennità assistenziali di II livello (gli ammortizzatori sociali assistenziali); 2) quando profonde crisi sistemiche globali impattano sull'economia, le risposte istituzionali storicamente collaudate tendono a orientarsi verso una maggiore universalizzazione del sistema di protezione sociale. Tali situazioni si sono verificate ciclicamente negli anni della Grande depressione negli Stati Uniti, nelle politiche di contrasto alla radicalizzazione della povertà e della disoccupazione della metà degli anni Sessanta del secolo scorso sempre negli Stati Uniti sotto la presidenza Johnson¹¹³, durante la crisi finanziaria nell'Asia orientale alla fine degli anni Novanta (Woo-Cumings 1999) o, più recentemente, nelle due crisi sistemiche degli anni Duemila quella finanziaria del 2008 e quella sanitaria del 2020 (De Minicis 2021). Quelle elencate sono state occasioni in cui il sistema di sicurezza sociale dei lavoratori ha riacquisito centralità nelle sue dimensioni di ampio finanziamento del sostegno reddituale, ponendo in secondo piano gli aspetti di sostenibilità finanziaria e condizionalità

¹¹² Pensiamo ad esempio al caso italiano dei precari della scuola e dei lavoratori stagionali dove, in assenza di una misura simile all'integrazione salariale parziale tedesca, le cessazioni periodiche del rapporto di lavoro, con successivi costanti rientri, vengono scaricate sull'assicurazione contro la disoccupazione alterandone la sua corretta funzione.

¹¹³ Nel suo primo discorso sullo stato dell'Unione, dopo l'elezione a pieno titolo nel gennaio 1965, il presidente Johnson proclamava la sua visione di una 'Grande società' in cui si impegnava, tra l'altro, a raddoppiare la guerra alla povertà con un enorme programma di legislazione per l'aumento del benessere sociale, compreso un programma di previdenza sociale ampliato e l'applicazione del Civil Rights Act (1964) (Levitan e Taggart 1976).

delle misure. La crisi pandemica a livello internazionale ha riportato in auge tale dinamica, anche perché milioni di lavoratori hanno provato, improvvisamente per la prima volta, la sensazione di carenza reddituale o di uno stato forzoso di disoccupazione. La crisi pandemica ha così riaperto uno spazio nel quale ricorrenti riflessioni teoriche su un futuro di maggiore universalizzazione dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori vengono alla luce. Finita la fase acuta delle crisi sistemiche, il tema della sostenibilità finanziaria di forme di protezione universali dei lavoratori torna in auge, riportando l'attenzione, invece, sugli investimenti nel capitale umano come cardine di una ritrovata, necessaria e rafforzata condizionalità dei sostegni reddituali.

A livello internazionale si è oggi nuovamente di fronte a questa dialettica su quanto e se sia necessario investire prioritariamente in un sistema di protezione reddituale universale o se riprendere il cammino di una copertura reddituale flessibile, selettiva affidata a una deregolamentazione del mercato del lavoro per rendere occupabile l'offerta attraverso politiche di attivazione limitando al massimo fenomeni di *mismatching*. In generale appare evidente come la prima strada con il rafforzamento delle protezioni reddituali in termini universali includa una scelta per gli Stati definibile 'ad alta intensità' (ILO 2021) nel rafforzamento del sistema di PSDL mediante il principio dell'universalismo differenziato, mentre la seconda appare una strada definibile 'a bassa intensità' che lascia maggiore spazio alle logiche di mercato nelle forme di inserimento lavorativo, facilitando al massimo una potenziale occupabilità dei lavoratori in crisi reddituale con costi assistenziali fortemente inferiori. Un welfare meno esteso, un mercato del lavoro più flessibile. Finita la fase acuta del periodo pandemico i diversi contesti internazionali si stanno ritrovando nuovamente di fronte a questa scelta essenzialmente riassumibile in un concetto: quanto dell'esperienza pandemica di una grande crisi sistemica deve rappresentare un riferimento necessario per la riforma dei sistemi ordinari di PSDL? Così, dopo la pandemia, molti Paesi sono giunti a un crocevia sulla strada da intraprendere per il progresso dei loro modelli di protezione sociale dei lavoratori. Un crocevia che presumibilmente sarà definito dai rapporti di forza politici e ideali che si stabilizzeranno nei diversi contesti internazionali, e che sostanzialmente, in termini nuovi, tendono a interpretare uno dei due percorsi teorici che storicamente il modello di welfare ha sempre alternato e che abbiamo già evidenziato a livello teorico nel rapporto. Un sistema universale fortemente finanziato dalla leva fiscale, autonomo dal mercato ma suo stabilizzatore o un

sistema concentrato su protezioni individuali con un ruolo minimale dello Stato e in cui gli effetti di stabilizzazione e governance sono definiti dal mercato. Un dibattito trasversale alle forme politiche e istituzionali. Come già ricordato, in ogni caso, il problema della sostenibilità finanziaria di un sistema di protezione sociale e della sua universalità non è nuovo. Nelle crisi inflazionistiche degli anni Settanta¹¹⁴ si è cercato di ridurre la spesa destinata al sostentamento dei disoccupati, si sono rivisti i criteri di eleggibilità dei lavoratori che avevano diritto alle integrazioni reddituali e si è coinvolto il settore privato nell'attivazione dei lavoratori per garantire maggiore efficienza e risparmio nelle politiche di condizionalità. Allora come oggi, quindi, il tema centrale rimane quello della sostenibilità di un sistema di protezione sociale fortemente inclusivo per evitare che il lavoro cada sempre più in una condizione associabile a diverse forme di

¹¹⁴ Le teorie keynesiane e beveridgeriane sulla definizione di un sistema di PSdL universale persero credito nella decade del 1970 quando le economie occidentali della piena occupazione e del welfare universale iniziarono a trovarsi in profonda difficoltà. Difficoltà derivanti dalla crescita dei salari e dall'aumento esponenziale dell'inflazione. Le teorie libertarie di un rinnovato liberismo furono ispirate essenzialmente dalla scuola di economisti chiamata di Chicago che negò ancora una volta la possibilità di una disoccupazione involontaria persistente. L'economista statunitense Robert Lucas, aderente a tale dottrina, fu uno dei leader dell'attacco alle dottrine keynesiane e di William Beveridge sul welfare universale. Quando gli fu chiesto come avrebbe descritto un contabile che guidava un taxi perché non riusciva a trovare lavoro come contabile, Lucas rispose: "lo descriverei come un tassista se quello che fa è guidare un taxi" (Russ 2007). Per i neoliberalisti, quindi, il mercato offre sempre ai lavoratori la possibilità di scegliere se lavorare o meno negando l'involontarietà della disoccupazione e la persistenza di sussidi assistenziali. Tali teorici essenzialmente affermano che tutti i lavoratori che cercano un'occupazione in tempo di recessione possono riuscire a trovarla anche in forme di sottoccupazione. Per la teoria neoclassica, quando la domanda dell'economia tornerà a un livello normale in modo autonomo, senza interventi pianificati, la sottoccupazione diminuirà e i lavoratori ritorneranno alle occupazioni corrispondenti alle loro competenze, applicando lo stesso schema nel mercato del lavoro sull'autonomo equilibrio dei prezzi nel mercato. Il fulcro quindi del dibattito tra i keynesiani e gli economisti classici sta nella differenza fondamentale sull'abilità di adattamento causale dei mercati (si veda il video *Milton Friedman on Keynesian Economics*, <https://shorturl.at/uPY03>). Un dibattito che coinvolge chiaramente il ruolo e la funzione dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori nel dare maggiore centralità ai sussidi o a immediate forme di attivazione. In tale discussione appare importante sottolineare le osservazioni del premio Nobel Stiglitz secondo il quale, durante la Grande depressione statunitense, per un teorico della scuola di libertaria sarebbe stato corretto affermare che un quarto della forza lavoro disoccupata, ad esempio, di una città come Chicago avrebbe scelto di essere disoccupata in maniera volontaria perché avrebbe potuto scegliere di emigrare verso ovest in California e raccogliere frutta nelle fattorie insieme a milioni di altri che lo fecero (si veda il video *Shock Therapy For Neoliberalism Or Democracy?*, <https://shorturl.at/CHI27>). In tal senso Stiglitz affermava che ciò rappresenta in realtà un grande fallimento del mercato e della reinterpretazione delle teorie neoclassiche, perché tale teorie suggeriscono che non c'è altro da fare se non commiserare i disoccupati per la loro sfortuna nel dover accettare qualsiasi lavoro e adattarsi alle forme di sottoccupazione e mobilità; in tale contesto, per Stiglitz avremmo fatto meglio a non prendere mai in esame le teorie neoliberali che nel tempo appaiono inefficaci di fronte a cicli economici depressivi persistenti. Teorie che offrono solo la possibilità di commiserare le situazioni di profonda sofferenza degli individui sottoposti a lunghi periodi di disoccupazione o di bassi salari, senza alcuna possibilità di agire con interventi pubblici pianificati (Abbot *et al.* 2012).

povertà e avanzino proposte alternative alla sua centralità reddituale, come quelle rintracciabili nella definizione di un reddito di base universalmente garantito come diritto di cittadinanza (Standing 2012; Srnicek 2016). In tal senso, tale storico ricorrente atteggiamento potrebbe sintetizzarsi in una breve considerazione di Claus Offe (1984, 78): “La contraddizione principale nella via da intraprendere nella espansione dei sistemi di welfare sta nel fatto che il capitalismo non può convivere con un sistema universale di welfare state, ma non può neppure farne a meno”. Questa affermazione finale sintetizza, così, una dinamica essenziale rappresentata dalla esigenza di investire costantemente nella definizione di sistemi di protezione universale dei lavoratori e delle imprese, non abbandonando mai una costante analisi e rinnovamento dei principi keynesiani. Nella fase pandemica del 2020-2021, infatti, con il blocco istantaneo di molte attività produttive a livello globale, senza l’attuazione di politiche di forte intervento e investimento pubblico nella protezione e nella regolazione del mercato del lavoro si sarebbe assistito a un tale disastro economico e sociale che non avrebbe lasciato illese neanche le stesse fondamenta del modello di produzione capitalistico contemporaneo.

Bibliografia

- Accornero A. (2000), *Era il secolo del lavoro*, Bologna, il Mulino
- Abbot G., Farndon F., Kennedy F., Meadway J., Marcus W. (2012), *The Economics book*, London, Penguin
- Aloisi A. De Stefano V. (2022), *Your Boss Is an Algorithm Artificial Intelligence, Platform Work and Labour*, Oxford - New York, Hart Publishing
- Alquati R. (1975), *Sulla Fiat e altri scritti*, Milano, Feltrinelli
- Bakke E.W. (1933) *The unemployed man*, London, Nisbet
- Bergamante F., della Ratta-Rinaldi F., De Minicis M., Mandrone E. (2022), *Lavoro virtuale nel mondo reale: i dati dell'indagine INAPP-PLUS sui lavoratori delle piattaforme in Italia*, Inapp Policy Brief n.25, Roma, Inapp
- Cabrelli D. (2022), Uber e il concetto di worker nel Regno Unito: la pronuncia della Corte Suprema, *Diritto delle relazioni industriali*, 31, n.2, pp.576-581
- Caritas italiana (2023), *Adeguate ai tempi e ai bisogni, Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Roma, Caritas italiana
- Carta F., Dalla Zuanna A., Lattanzio S., Lo Bello S. (2022), *Il sistema di ammortizzatori sociali in Italia: aspetti critici nel confronto europeo*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers n.697), Roma, Banca D'Italia
- Crouch C. (2014), *Introduction: labour markets and social policy after the crisis, Transfer: European Review of Labour and Research*, 20, n.1 <<https://bit.ly/3q0vRGn>>
- De Blasio G., De Vincenzi R. (2022), Il sostegno alla disoccupazione di fronte alla crisi pandemica, in Abbafati C., Boccella N. (a cura di), *Lavoro, occupazione, diseguaglianze*, Milano, LED, pp.135-159

- D'Emilione M., Grimaldi A. (2018), *Misure di contrasto alla povertà e integrazione dei sistemi. Un confronto tra esperienze internazionali*, Presentazione, Seminario internazionale SIPLO , Firenze 13 novembre
- De Minicis M. (2023), Ritorno a Marienthal, *lavoce.info*, 9 gennaio <<https://bit.ly/3MniEyY>>
- De Minicis M. (2022a), Il pilastro che manca agli ammortizzatori sociali, *lavoce.info*, 30 settembre <<https://bit.ly/3WhZf7k>>
- De Minicis M. (2022b), Mercato del lavoro: dalla Spagna una riforma al passo coi tempi, *lavoce.info*, 4 maggio <<https://bit.ly/45b9pe5>>
- De Minicis M. (2021), Shelter from the storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila, *Sinapsi*, XI, n.1, pp.84-99
- De Minicis M. (2020), Così la Spagna risolve il rebus dei rider, *lavoce.info*, 29 marzo <<https://bit.ly/3lrTiPh>>
- De Minicis M., Bergamante F. (2019a), *Genesi, affermazione e crisi del welfare capitalistico finanziario*, *Economia & lavoro*, n.2, pp.101-118
- De Minicis M., Bergamante F. (2019b), *Dalla sperimentazione del Partial basic income in Finlandia alla valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia*, Trento, IRVAPP
- De Minicis M., Marocco M. (2022), *Il lavoro su piattaforma in Italia: informalità, discriminazioni e rischi di lavoro povero*, QRS 1-2022, Roma, Futura editrice
- Duval R., Prakash L. (2019), *Designing Labor Market Institutions in Emerging and Developing Economies*, International Monetary Fund
- Eurofound (2023), *Living and working in Europe 2022*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2021), *Council Recommendation of 8 November 2019 on access to Social*, European Commission <<https://shorturl.at/bdEIM>>
- Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, New Jersey, Princeton University Press
- Ewing K.D., Hendy Q.C. (2020), Covid-19 and the Failure of Labour Law: Part 1, *Industrial Law Journal*, 49, n.4, pp.497-538
- Flórez L., Perales F. (2016), Labour Protection and Informal Work: A Cross-National Analysis of European Countries 2004-2014, *International Labour Review*, 155, n.4, pp.623-650
- Friedman G. (1955), *Dove va il lavoro umano?*, Milano, Edizioni di Comunità
- Fulton L. (2021), *Job-retention schemes in Europe: United Kingdom*, Brussels, ETUI <<https://bit.ly/3z7exBe>>

- Garibaldo F., Rinaldini M. (2022), *Il lavoro operaio digitalizzato. Inchiesta nell'industria metalmeccanica bolognese*, Bologna, il Mulino
- Garlaschi M. (2022), *Le morti da Covid-19 nel 2021: un confronto internazionale*, Milano, Osservatorio sui conti pubblici italiani <<https://bit.ly/3EBS3fo>>
- Gentilini U. (ed.) (2022), *Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review of Country Measures*, Washington (DC), World Bank
- Giorgi C., Pavan I. (2021), *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, il Mulino
- Giubileo F. (2021), *La via inglese al reddito di cittadinanza*, *lavoce.info*, 8 settembre <<https://bit.ly/3D1UeGF>>
- Hall P.A., Soskice D., Pontieri A. (2003), *Varietà dei capitalismi: alcuni tratti fondamentali*, *Stato e Mercato*, 69, n.3, pp.341-364
- Hobson F. (2021), *Coronavirus: Withdrawing crisis social security measures*, Research Briefing, House of Commons Library <<https://bit.ly/42k8uG9>>
- Huws U. (2014), *Where did online platforms come from? The virtualization of work organization and the new policy challenges it raises*, in Meil P., Kirov V. (eds.), *Policy implications of virtual work*, Cham, Springer, pp.29-48
- Ichino P. (2020), *L'intelligenza del lavoro. Quando sono i lavoratori a scegliersi l'imprenditore*, Milano, Rizzoli
- Hayek F. (2000), *The meaning of the welfare state*, in Pierson C., Castles F.G., Naumann I.K. (eds.), *The welfare state reader*, Hoboken (NJ), Wiley, pp.90-92
- ILO (2021), *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*, ILO Flagship Report, Geneva, International Labour Office
- Jahoda M., Lazarsfeld P.E, Hans Z. (1973), *The Sociology of an Unemployed Community*, *Journal of Social Policy*, 2, n.2, pp.185-186
- Lauande Rodrigues P., De Minicis M. (2021), *Digital and algorithmic technology: the impact on employment and the workforce*, *Sinapsi*, XI, n.3, pp.112-125
- Levitan S.A., Taggart R. (1976), *The Great Society Did Succeed*, *Political Science Quarterly*, 91, n.4, pp.601-618
- Lucas Jr R.E., Nicolini J.P. (2015), *On the stability of money demand*, *Journal of Monetary Economics*, 73, pp.48-65
- Machin R. (2021), *Covid-19 and the temporary transformation of the UK social security system*, *Critical Social Policy*, 41, n.4, pp.651-662
- Mackley A. (2021), *Coronavirus: Universal Credit during the crisis*, Briefing Paper n.8999, London, House of Commons Library <<https://bit.ly/3FabrK3>>

- Maciotti M.I. (2005), *Introduzione alla sociologia*, New York, McGraw-Hill Education
- Mangan D. (2020), Covid-19 and labour law in the United Kingdom, *European Labour Law Journal*, 11, n.3, pp.332-346
- Mason L. (2022), Labour law without labour law: The United Kingdom's labour market response to Covid-19, *Russian Journal of Labour & Law*, n.12, pp.54-62
- Minsky H.P. (1965), The Role of Employment Policy, in M.S. Gordon (ed.), *Poverty in America*, San Francisco, Chandler Publishing Company, pp.175-200
- Mitchell W. (1998), The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment, *Journal of Economic Issues*, 32, n.2, pp.547-555
- Mitchell W., Muysken J. (2008), *Full Employment Abandoned: Shifting Sands and Policy failures*, Cheltenham (UK), Edward Elgar
- Ministry of Health and Social Affairs (2021), *Sweden's national plan under the Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, Ministry of Health and Social Affairs <<https://shorturl.at/vxKQ9>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Inapp (2021), *National plan for access to social protection by subordinate and autonomous workers*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Inapp <<https://shorturl.at/boy00>>
- Morlicchio E. (2000), *Povert  ed esclusione sociale: la prospettiva del mercato del lavoro*, Roma, Edizioni Lavoro
- OCSE (2022), *Activity-related eligibility conditions for receiving unemployment benefit. Results 2022*, Paris, OCSE
- Offe C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Berkeley, University of California
- Kangas O., Kalliomaa-Puha L. (2018), *Finland: New forms of unemployment protection for the self-employed*, ESPN Flash Report 2018/1, Bruxelles, European Commission
- Novitz T. (2020), Covid-19 and Labour Law: United Kingdom (Update: 09 June 2020), *Italian Labour Law e-Journal*, 13, n.1, Special Issue
- Pacifico D. (2023), *Il disegno della misura: povert  o lavoro? Un confronto europeo*, in Caritas italiana, *Adeguata ai tempi e ai bisogni, Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povert  in Italia*, Roma, Caritas italiana, pp.13-35

- Peyron B., Carter J. (2017), *Unemployment Protection. A Good Practices Guide and Training Package. Experiences from ASEAN*, Bangkok, ILO Regional Office for Asia and the Pacific <<https://bit.ly/3pXurg9>>
- Pesole A., Urzi-Brancati M., Macias F., Biagi F., Gonzales Vasquez I. (2018), *Platform Workers in Europe, Evidence from the COLLEEM Survey*, Bruxelles, European Commission
- Piore J. (1987), Prospettive storiche e interpretazione della disoccupazione, *Giornale di letteratura economica*, 25, n.4 pp.1834-1850
- Polany K. (1974), *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi
- Pugliese E. (2015), *Introduzione: quaranta anni di cambiamenti del lavoro in Italia*, Milano, Franco Angeli
- Powell A., Brigid Francis D., Harriet C. (2022), *Coronavirus: Impact on the labour market*, Research Briefing, House of Commons Library, <<https://bit.ly/3gCE52X>>
- Rifkin J. (1995), *La fine del lavoro*, Milano, Baldini e Castoldi
- Robertshaw D., Summers K., Scullion L., Edmiston D., Baumberg Geiger B., Gibbons A., Ingold J., de Vries R., Young D. (2022), Welfare at a (Social) Distance: accessing social security and employment support during Covid-19 and its aftermath, in *Covid-19 Collaborations*, Bristol, Policy Press <<https://bit.ly/41ICElw>>
- Rodgers L. (2022), Going backwards: statutory sick pay after the pandemic', *UK Labour Law Blog*, 12 April <<https://bit.ly/3EY3azE>>
- Rustichelli E., Lura I. (2002), *Il tanto ed il poco del lavoro flessibile*, Milano, Franco Angeli
- Russ R. (2007), Lucas on Growth, Poverty and Business Cycles, *EconTalk. Library of Economics and Liberty*, 5 February <<https://shorturl.at/BDFLQ>>
- Seely A. (2022), *Coronavirus: Self-Employment Income Support Scheme*, London, House of Commons Library <<https://bit.ly/3gBEt1s>>
- Sen A. (1970), *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco, Holden-Day
- Standing G. (2012), Why a basic income is necessary for a right to work, *Basic Income Studies*, 7, n.2
- Stiglitz J. (2014), *Il fallimento dell'austerità*, Project Syndicate, 26 settembre <<https://rb.gy/tefxk>>
- Stiglitz J. (1995), *La fine del lavoro*, Milano, Baldini e Castoldi
- Sennet R. (1999), *L'uomo flessibile*, Milano, Feltrinelli
- Srnicek N. (2016), *Platform capitalism*, Cambridge, Polity Press

- Spasova S., Ghailani D., Sabato S., Vanhercke B. (2022), *Social protection for atypical workers during the pandemic*, Brussels, ETUI aisbl <<https://bit.ly/3Mg79t0>>
- Supiot A. (1999), The transformation of work and the future of labour law in Europe: a multidisciplinary perspective, *International Labour Review*, 138, n.1, pp.31-46
- Stiegler B. (2022), *La società automatica. Vol. 1: L'avvenire del Lavoro*, Milano, Meltemi
- Timmins N. (2022), The Universal Credit end game is here – but it won't be easy, *Institute for Government*, 12 May <<https://bit.ly/3SBxnHX>>
- Tcherneva P.R. (2018), *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*, Working Paper Series n.902, New York, Levy Economics Institute
- Tcherneva P.R. (2011), *Fiscal Policy Effectiveness: Lessons from the Great Recession*, Working Paper Series n.649, New York, Levy Economics Institute
- TUC (2021), *Beyond furlough: why the UK needs a permanent short-time work scheme*, UK, Trades Union Congress <<https://bit.ly/41M5m4Q>>
- Veit-Wilson J. (1987), Consensual Approaches to Poverty Lines and Social Security, *Journal of Social Policy*, 16, pp.183-211
- Woo-Cumings M. (1999), *The Developmental State*, New York, Cornell University Press
- Wray L.R. (2018), *A Consensus Strategy for a Universal Job Guarantee Program*, Policy Note 2018-3, New York, Levy Economics Institute

Le trasformazioni sempre più intense che interessano, ormai da decenni, le forme di organizzazione della produzione e del lavoro ricomprese nell'evoluzione del modello post-fordista non hanno solo determinato radicali cambiamenti nella composizione del mercato del lavoro, ma hanno inevitabilmente impattato anche sulla composizione ed efficacia dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori. Ciò ha determinato un'incessante spinta dei modelli di protezione reddituale del lavoro nel cercare di rideterminarsi, per ricomprendere nuovi gruppi di lavoratori esclusi dagli interventi tradizionali. L'aumento del lavoro contingente, il fenomeno del lavoro povero, il lavoro autonomo individuale (*self-employed individuals*), il lavoro su piattaforma e l'informalità di molte relazioni lavorative hanno messo in luce i limiti dei sistemi di protezione sociale categoriali. La fase pandemica, stressando al massimo tali sistemi, ha rappresentato plasticamente i soggetti lavorativi esclusi e accelerato il processo di rideterminazione. Obiettivo è dunque comprendere, mediante un'analisi comparata internazionale, la direzione e le forme che ha assunto questa riconfigurazione dei modelli di sicurezza sociale e quanto delle politiche di maggiore universalizzazione degli interventi attuate nella fase pandemica ha rappresentato sicuri riferimenti per modernizzare i sistemi di protezione sociale dei lavoratori ordinari.

