

# WORKING PAPER

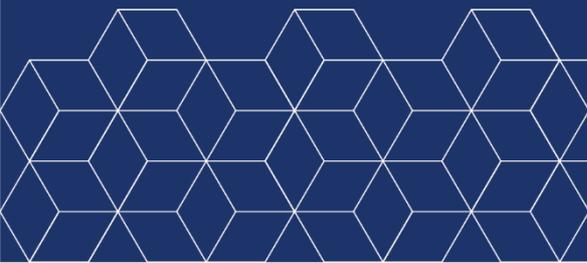
INAPP WP n. 99

## **Nel crocevia della crisi pandemica, il contrasto alla disoccupazione e alla povertà in tre sistemi nazionali di sicurezza sociale**

*Marina De Angelis*

*Massimo De Minicis*

*Manuel Marocco*



# Nel crocevia della crisi pandemica, il contrasto alla disoccupazione e alla povertà in tre sistemi nazionali di sicurezza sociale

**Marina De Angelis**

*Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma*  
[ma.deangelis.ext@inapp.org](mailto:ma.deangelis.ext@inapp.org)

**Massimo De Minicis**

*Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma*  
[m.deminicis@inapp.org](mailto:m.deminicis@inapp.org)

**Manuel Marocco**

*Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma*  
[m.marocco@inapp.org](mailto:m.marocco@inapp.org)

MARZO 2023

*Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità dei rispettivi autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente di appartenenza.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: pandemia e ibridazione dei modelli. – 2. Contesto e metodologia di analisi. – 3. Alcuni casi nazionali: Spagna, Germania e Regno Unito. – 4. Quali insegnamenti trarre in ottica italiana. – Bibliografia

---

INAPP – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia 33  
00198 Roma, Italia

Tel. +39 06854471  
Email: [urp@inapp.org](mailto:urp@inapp.org)

[www.inapp.org](http://www.inapp.org)

# ABSTRACT

---

## **Nel crocevia della crisi pandemica, il contrasto alla disoccupazione e alla povertà in tre sistemi nazionali di sicurezza sociale**

Il working paper è finalizzato ad analizzare l'estensione o meno dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori (PSdL) in alcuni Paesi, con indicatori economici affini al contesto italiano, dopo la fase pandemica. Obiettivo è rilevare come e se alcuni paesi hanno utilizzato l'estensione del sistema di welfare sperimentato nella fase emergenziale per colmarne storiche criticità. Alcune precisazioni di carattere epistemologico. Lo studio considera unitariamente il fenomeno della assenza di reddito, considerando cioè unitariamente le misure rivolte alla "liberazione dal bisogno" indotto sia dalla disoccupazione che dalla povertà. L'assottigliamento dei confini tra queste tradizionali parti dei sistemi di welfare è in particolare indotto dal fenomeno dell'*in work poverty*, sicché nei mercati del lavoro contemporanei occupazione, disoccupazione e povertà sono eventi non così facilmente distinguibili.

**PAROLE CHIAVE:** contrasto alla povertà, contrasto alla disoccupazione, sicurezza sociale, welfare

*The working paper aims to analyze whether social protection systems for workers in certain countries, with economic indicators like the Italian context, have been extended after the pandemic phase. The purpose is to identify how and if some countries have used the extension of the welfare system during the emergency phase to focus on historical critical issues. Some epistemological explanations are necessary. The study contemplates the phenomenon of income absence unitarily, considering measures aimed at "liberating from the need" induced both by unemployment and poverty. The obscuring of boundaries between these traditional parts of the welfare systems is particularly induced by the phenomenon of in-work poverty. Indeed, in current labor markets, employment, unemployment, and poverty are not easily discernible events.*

**KEYWORDS:** fighting poverty, tackling unemployment, social security, welfare

DOI: 10.53223/InappWP\_2023-99

**Citazione:**

De Angelis M., De Minicis M., Marocco M. (2023), *Nel crocevia della crisi pandemica, il contrasto alla disoccupazione e alla povertà in tre sistemi nazionali di sicurezza sociale*, Inapp Working Paper n.99, Roma, Inapp

## 1. Introduzione: pandemia e ibridazione dei modelli

La pandemia ha avuto caratteristiche intrinseche inedite rispetto a crisi precedenti, anche recenti. L'origine – e cioè un virus globale che metteva a rischio milioni di vite – ha determinato un'incidenza economica e sociale 'diversa' rispetto al passato (Treu 2020). Questa incidenza, infatti, è variata soprattutto in base alle scelte di politica sanitaria adottate a livello nazionale, nonché alla efficienza, capacità di reazione emergenziale dei sistemi pubblici di protezione della salute in essere. In altre parole, gli effetti sociali ed economici – in assenza di risposte pubbliche di tipo sanitario – sono stati, almeno nel breve periodo, più drammatici.

Nonostante il carattere inedito, sul fronte della sicurezza sociale, le scelte di politica del diritto, almeno dal punto di vista tipologico, non sono state del tutto innovative, piuttosto ne è variata l'intensità, appunto, condizionata da preliminari scelte di politica sanitaria. Il nucleo portante della risposta in termini di protezione sociale, come nel passato recente, è stata la conservazione/congelamento del sistema produttivo/occupazionale pre-crisi, in attesa del *passaggio della tempesta*. Già in passato, la Commissione europea (European Commission 2015) aveva sottolineato che gli Stati membri con un maggior grado di resilienza alla crisi occupazionale generata dalla crisi finanziaria del 2008 erano stati quelli che, oltre a essere caratterizzati da efficienti sistemi di protezione sociale, disponevano di *Short-Time Work scheme* (STW) e cioè "strumenti finanziati con risorse pubbliche finalizzati a consentire alle imprese (...) di ridurre temporaneamente l'orario di lavoro e di organizzare così forme di condivisione del lavoro, garantendo un supporto economico in favore dei lavoratori che subiscono la riduzione oraria" (Hijzen e Martin 2013). Proprio queste politiche, quelle cioè volte a incentivare il *labour hoarding* (letteralmente "conservazione dell'occupazione"), secondo l'OCSE hanno rappresentato il principale strumento per contenere le ricadute della crisi Covid-19 sui posti di lavoro nella maggior parte dei paesi OCSE" (OECD 2021).

Tuttavia, accanto a questo nucleo centrale già sperimentato – introduzione/rafforzamento degli STW – si nota la presenza, più o meno diffusa a livello globale, di misure innovative soprattutto per il peculiare campo di applicazione soggettivo. Se l'occasione della crisi del 2008, era stata propizia alla mitigazione di uno dei caratteri fondamentali dei sistemi di assicurazione sociale di origine bismarkiana – il carattere assicurativo/contributivo degli stessi – la diversità e pervasività della crisi sanitaria ha indotto a un ampliamento del raggio soggettivo di protezione oltre il lavoro dipendente e cioè a una sorta di *presa d'atto* delle caratteristiche del mercato del lavoro su cui la crisi impatta, ormai popolato anche da una vasta schiera di lavoratori atipici. In sintesi, durante la crisi sanitaria, non è stato un tabù l'apporto della fiscalità generale per proteggere soggetti che per carriera lavorativa, o *status* occupazionale non sono in grado di accedere alle assicurazioni sociali tradizionali. D'altro canto, l'Organizzazione Internazionale del lavoro, nel rassegnare a livello globale le misure adottate durante la crisi sanitaria a copertura dell'intero spettro dei settori della protezione sociale (infortuni, disoccupazione, maternità, salute ecc.), afferma che i tre quarti di queste misure sono state di tipo non contributivo (ILO 2021), a certificare lo sforzo, anche in termini finanziari, prodotto in quel periodo a livello mondiale.

Chiaramente, poste queste tendenze generali, le azioni intraprese a livello nazionale, variano in base alle tradizioni in essere, come dimostrano i paesi considerati di seguito. A titolo esemplificativo, il

Regno Unito, diversamente dagli altri paesi in esame, proprio perché di tradizioni diverse – universale e non di tipo occupazionale – ha dovuto arginare la crisi sanitaria proprio rafforzando il sistema di protezione degli occupati. Qui l’eccezionale sperimentazione degli STW ha consentito cioè al sistema universale di sicurezza sociale di sopravvivere: senza le prime, la pressione su questo sistema, già intaccato da precedenti politiche derogative e di risparmio, sarebbe stata probabilmente insostenibile. Diversamente gli altri Paesi qui considerati, Spagna e Germania, hanno solo rinforzato/modificato gli STW già esistenti e invece hanno soprattutto innovato, migliorando, misure di carattere assistenziale, estendendo cioè il carattere universale del sistema di protezione. In altre parole, l’emergenza sanitaria sembra aver indotto a ibridazioni sistemiche con l’obiettivo di proteggere cittadini e lavoratori durante l’emergenza.

## 2. Contesto e metodologia di analisi

Quali misure adottate in via emergenziale sono divenute strutturali?

Questo studio, nello specifico, è finalizzato ad analizzare l’estensione o meno dei sistemi ordinari di sicurezza sociale di alcuni paesi, con indicatori economici e sociali simili al contesto italiano, dopo la fase pandemica. Obiettivo è, quindi, mettere in luce come e se alcuni paesi hanno utilizzato l’aumento quantitativo e qualitativo del sistema di sicurezza sociale sperimentato durante la fase emergenziale per rafforzare, successivamente, la struttura ordinaria dello stesso. Le analisi svolte potrebbero essere utili, in ottica di *policy advice*, anche per il *policy maker* italiano.

Alcune precisazioni di carattere epistemologico prima di iniziare. Lo studio considera unitariamente il fenomeno della assenza di reddito, considerando cioè unitariamente le misure rivolte alla “liberazione dal bisogno” indotto sia dalla disoccupazione e dalla povertà. L’assottigliamento dei confini tra queste tradizionali parti dei sistemi di sicurezza sociale è in particolare indotto dal fenomeno dell’*in work poverty*, sicché nei mercati del lavoro contemporanei occupazione e povertà non sono spesso fenomeni così facilmente distinguibili.

Le analisi si soffermeranno, quindi, su tre pilastri della protezione sociale: i) le assicurazioni previdenziali contro la disoccupazione, in costanza o meno del rapporto di lavoro; ii) i sussidi assistenziali, condizionati al bisogno (*mean tested*), contro la disoccupazione, rivolti a lavoratori disoccupati o inoccupati, che non possono accedere alle prime o hanno esaurito la loro durata massima legale; iii) le misure di sostegno reddituale universali, non direttamente riferibili al mercato del lavoro, ma rivolte a tutti i cittadini, come gli interventi di *minimum income* contro la povertà. Tale articolazione ricompono un modello che può essere denominato di Protezione Sociale dei Lavoratori (PSdL), superando la tradizionale nozione di Assicurazione sociale occupazionale di epoca industriale, che legava la tutela a una rappresentazione del lavoro oramai superata: il lavoratore maschio, con relazioni lavorative permanenti, livelli salariali e *status* occupazionali capaci di garantire costantemente redditi sufficienti per la piena sussistenza propria e del proprio nucleo familiare. Tali logiche sembrano oggi insufficienti per cogliere la complessità di un mercato del lavoro contemporaneo radicalmente frammentato, ove, in alcuni casi, appare difficile individuare luoghi e tempi in cui si realizzano le relazioni lavorative. Molti contesti nazionali hanno, quindi, cercato negli anni di superare approcci di sicurezza del lavoro di tipo categoriale, legati cioè a precise identità lavorative, professionali con una permanente riconoscibilità relativa a modelli di produzione fordisti.

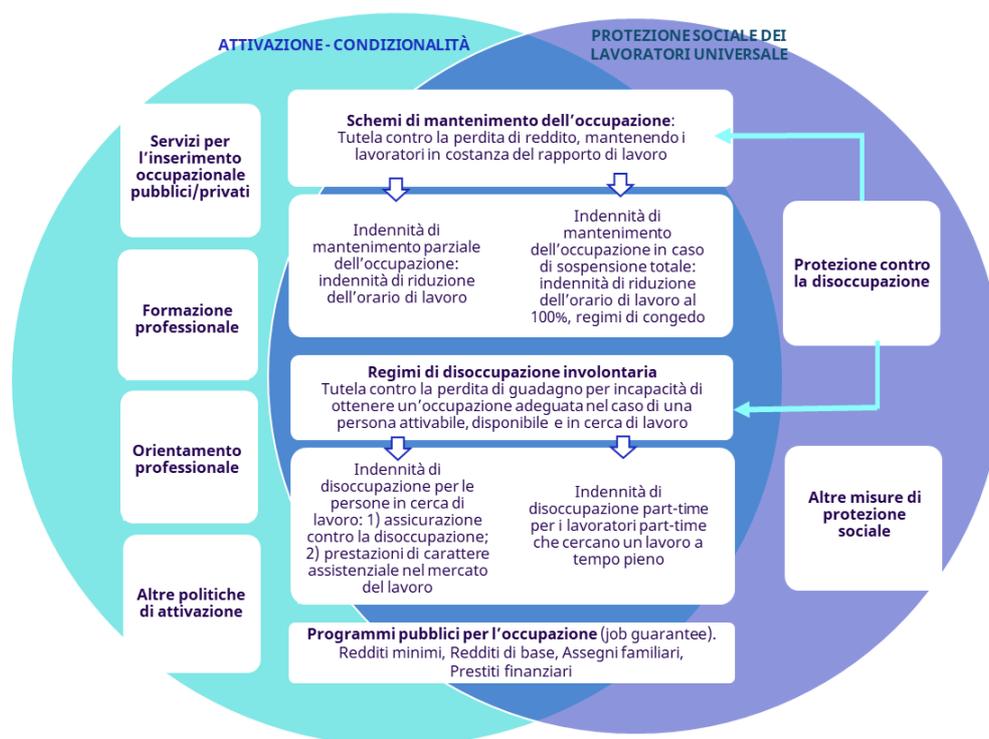
Un'analisi integrata dei sistemi internazionali contemporanei, ricavata da tre rapporti internazionali (ILO 2021; Gentilini *et al.* 2022; Spasova *et al.* 2022), consente di disegnare lo spettro delle politiche da ricomprendere in un sistema di PSdL (figura 1):

- misure economiche di protezione contro la disoccupazione, finanziate mediante assicurazioni sociali (contributive) o assistenza sociale (leva fiscale);
- regimi di conservazione dell'occupazione (*Job Retention Scheme*), che prevedono l'integrazione pubblica, totale o parziale, del reddito dei lavoratori durante la sospensione temporanea del lavoro, senza interruzione del rapporto di lavoro (gli STW già più volte ricordati). In generale tali schemi sono di tipo assicurativo, se finanziati da contributi versati, ma anche assistenziali, perché sostenuti dalla fiscalità, 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 o disoccupati l'impiego, presentandosi come un datore di lavoro di ultima istanza. Tale schema è definibile anche come Jobs Guarantee e presenta una chiara impronta teorica basata sulle politiche macroeconomiche anticicliche keynesiane - misure di contrasto alla povertà assoluta o relativa, come gli interventi di reddito minimo garantito o di reddito di base parziale.

In riferimento al concetto di Lavoro garantito nell'accezione teorica keynesiana occorre fare una precisazione di carattere epistemologico. Questo, infatti, è qualcosa di profondamente diverso dai programmi specifici di lavori di utilità collettiva, come ad esempio i lavori socialmente utili, che non alterano le dinamiche economiche e i movimenti nel mercato del lavoro. La Jobs Guarantee produce, invece, un impatto diretto nel mercato del lavoro, nell'aumentare o diminuire i tassi di occupazione a seconda delle esigenze richieste dal quadro ciclico 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 2009), o paga direttamente i lavoratori occupati in imprese private (De Minicis 2023). In un programma di garanzia del lavoro, uno stock di occupati (impiegati nei programmi di Jobs Guarantee) è generalmente inteso a fornire la stessa protezione contro l'inflazione senza i costi sociali della disoccupazione inevitabili per le teorie neoclassiche, svolgendo, quindi, potenzialmente una duplice funzione maggiore occupazione e stabilità dei prezzi. I neoclassici, come noto, infatti, sostengono al contrario, un inevitabile e necessario aumento dei livelli di disoccupazione per contenere le spinte inflazionistiche. Secondo la teoria neoclassica, esiste una relazione inversa tra tasso di disoccupazione e inflazione. In particolare, la teoria suggerisce che quando la disoccupazione è alta, i salari tendono a diminuire a causa della maggiore offerta di lavoro rispetto alla domanda. Questo, a sua volta, riduce i costi delle imprese e dei produttori e contribuisce a ridurre i prezzi dei beni e dei servizi, diminuendo l'inflazione. In altre parole, la teoria neoclassica suggerisce che una maggiore disoccupazione contribuisce a ridurre l'inflazione, poiché la diminuzione dei salari porta a una diminuzione dei costi di produzione, e di conseguenza, dei prezzi dei beni e dei servizi (Solow 1968; Friedman 1968). Anche se molti economisti ritengono che la relazione inversa tra disoccupazione e inflazione, nota anche come "curva di Phillips", non sia sempre valida a lungo termine, poiché i lavoratori possono aspettarsi che i salari aumentino nel lungo periodo, anche se ci sono periodi di maggiore disoccupazione. Inoltre, la curva di Phillips può essere influenzata da altri fattori, come la politica monetaria, la politica fiscale e le aspettative degli

operatori economici. (Stock e Watson 2010; Leeson 1998). Il lavoro garantito all'opposto basandosi, su un principio definibile come *buffer stock scheme* (Mitchell 1998) garantisce una stabilizzazione dei prezzi mediante un aumento dell'occupazione garantita. In particolare, quando la disoccupazione è alta, vi è 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). La Jobs Guarantee è un programma, così, finalizzato a una limitazione della disoccupazione in una logica macroeconomica, intervenendo sulle cause e non sugli effetti del ciclo economico depressivo, come invece fanno le sole politiche attive di carattere microeconomico (Tcherneva 2018).

**Figura 1.** Tutela della disoccupazione: complementarità tra protezione sociale e attivazione occupazionale



Fonte: ILO (2021)

In particolare, come si evince sempre dalla figura 1, tutte le politiche evidenziate di protezione del reddito, eccetto chiaramente quelle riferibili alla Jobs Guarantee, sono accompagnate da politiche attive e politiche di condizionalità, che hanno visto una forte crescita nell'accompagnare le politiche di integrazione reddituale, soprattutto dalla metà degli anni '90 del secolo scorso. Le politiche attive del lavoro e le politiche di condizionalità sono due strumenti complementari ma con funzioni distinte nella gestione delle problematiche legate al sostegno reddituale delle persone in crisi reddituale. In sintesi, le politiche attive mirano a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di coloro che si trovano in una situazione di disoccupazione o di precarietà lavorativa, attraverso misure di formazione, orientamento, sostegno all'imprenditorialità e incentivazione all'assunzione da parte delle imprese. Le politiche di condizionalità, invece, sono fondate sulla definizione di requisiti e vincoli che i beneficiari di una prestazione economica devono rispettare per continuare a ricevere il sostegno,

come appunto, partecipare all'insieme di azioni previste dagli interventi di attivazione. In generale, le politiche attive del lavoro sono considerate uno strumento efficace per contrastare la disoccupazione e favorire la crescita economica, in quanto mirano a creare le condizioni per aumentare l'occupabilità delle persone e quindi la probabilità che trovino un lavoro. Inoltre, tali politiche sono spesso orientate a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sia attraverso il sostegno all'imprenditorialità che attraverso incentivi alle imprese per l'assunzione di personale. Tuttavia, le politiche attive del lavoro richiedono investimenti significativi da parte dei governi, e la loro efficacia dipende in larga misura dalla capacità delle istituzioni preposte di erogare servizi di qualità e di coordinare le diverse iniziative. Le politiche di condizionalità, d'altra parte, si basano sulla definizione di obblighi e requisiti che i beneficiari di una prestazione economica (i sussidi di disoccupazione o di assistenza sociale evidenziati nella figura 1) devono rispettare per continuare a ricevere il sostegno reddituale. In questo modo, si cerca di evitare che le prestazioni economiche diventino un sostituto permanente del lavoro, incentivando le persone a cercare attivamente un'occupazione. Tuttavia, le politiche di condizionalità possono anche comportare il rischio di creare una serie di problemi, ad esempio la penalizzazione delle persone che si trovano in situazioni particolarmente difficili o la creazione di effetti disincentivanti per l'accesso alle prestazioni, in particolare per le fasce più deboli della popolazione, per questo, i diversi contesti internazionali esaminati, presentano diversi livelli di rigidità nella condizionalità a seconda della misura di sostegno al reddito considerata. Così la condizionalità riferibile agli interventi di reddito minimo si presenta, in generale, con requisiti meno rigorosi rispetto a quelli rivelabili nelle indennità contro la disoccupazione. In conclusione, sia le politiche attive del lavoro che le politiche di condizionalità possono rappresentare strumenti utili per la gestione delle problematiche legate all'occupazione e alla disoccupazione, a seconda delle specifiche esigenze del contesto socioeconomico considerato. Tuttavia, è importante che queste politiche siano implementate in modo equilibrato e tenendo conto delle esigenze delle diverse categorie di lavoratori, di disoccupati o di soggetti in crisi reddituale, in modo da massimizzare i loro benefici e minimizzare i rischi di eventuali effetti collaterali indesiderati.

Nel prossimo paragrafo, alla luce delle considerazioni effettuate, entriamo specificatamente nell'analisi di tre contesti internazionali, ci chiediamo, così, come ha agito la pandemia sull'evoluzione di sistemi di PSdL? E quali indicazioni hanno tratto i singoli paesi nella rideterminazione dei loro sistemi ordinari di PSdL in una logica di maggiore universalizzazione?

### **3. Alcuni casi nazionali: Spagna, Germania e Regno Unito**

Iniziamo con l'analisi del caso spagnolo. Qui il modello di protezione del reddito, consolidatosi dopo la fase pandemica, si articola in una serie di interventi diversificati: distinte misure contributive e non, in costanza o meno del rapporto di lavoro, cui si aggiungono una serie di redditi minimi regionali storicamente consolidati e una misura di reddito minimo nazionale, introdotta durante la fase pandemica, nel 2020, denominata Reddito Minimo Vitale (Regio decreto-legge n. 20/2020). Già prima della pandemia le misure di protezione del reddito in caso di disoccupazione in Spagna presentavano una forma piuttosto articolata, prevedendo due indennità di disoccupazione di tipo assicurativo, diversificate in ragione della anzianità assicurativa e un complesso insieme di indennità contro la

disoccupazione non contributive, *mean tested*, personalizzate sulla base della storia contributiva-lavorativa del soggetto e alle sue caratteristiche anagrafiche. In precedenza, nel sistema di PSDL spagnolo, apparivano poco sviluppati gli STW. Così, durante la fase pandemica, oltre al già ricordato reddito minimo vitale, va segnalata proprio l'estensione delle integrazioni salariali in caso di sospensione del rapporto di lavoro. Le misure emergenziali sono consistite, infatti, principalmente, nell'utilizzo intenso, fuori dai regimi di finanziamento ordinari, degli strumenti di protezione del reddito dei lavoratori in costanza di rapporto di lavoro. Un altro intervento legislativo (il Regio decreto-legge n. 8/2020) approvato durante la fase pandemica, ha consentito, così, il massiccio ricorso all'*Expediente de Regulacion Temporal de Empleo* (ERTE), una delle principali integrazioni salariali, riconoscendolo per causa di forza maggiore; la stessa legge introduceva una nuova causale di utilizzo nell'ambito delle integrazioni salariali, la causale ETOP (per causa economica, tecnica, organizzativa o produttiva), dando luogo a una complessiva riforma, in pandemia, del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza del rapporto di lavoro. In sede attuativa, ha prevalso tuttavia l'utilizzo dell'ERTE per cause di forza maggiore. Sempre il RDL n. 8/2020 ha poi introdotto una procedura più agile per l'erogazione dei nuovi trattamenti di integrazione salariale (ERTE per forza maggiore, o per causale ETOP) derivanti dallo stato di emergenza, superato il requisito di anzianità di servizio minima richiesto al lavoratore interessato e infine previsto che la prestazione potesse essere erogata anche in assenza del minimale contributivo ordinariamente richiesto. Si definivano così non solo nuove figure di integrazioni salariali, ma tali interventi perdevano anche, in alcuni casi, la loro caratteristica esclusivamente assicurativa e contributiva.

In sostanza, durante l'emergenza sanitaria, l'ERTE è stata una misura di grande attualità e grande utilità, come ricorda anche il Piano di Recupero Trasformazione e Resilienza dell'economia spagnola<sup>1</sup>. Così, il 2 febbraio 2022, dopo la fase acuta della pandemia, il Congresso dei deputati ha ratificato il Regio-decreto n.2 /2022 sulla riforma del lavoro, che, tra l'altro, prevede una revisione del modello delle integrazioni salariali e la creazione di un nuovo meccanismo di protezione in costanza del rapporto di lavoro, denominato "Rete di Flessibilità e Stabilità" (meccanismo RED, art. 47 bis ET), entrato in vigore il 1° aprile dello stesso anno, che è andato a sostituire l'ERTE emergenziale. Il RED, derivante dalla esperienza pandemica, consente, così, alle imprese di richiedere la riduzione della giornata lavorativa e la sospensione dei contratti di lavoro attraverso modalità più agili. In generale, quindi, il modello spagnolo ha utilizzato la fase pandemica per completare un sistema di protezione sociale già abbastanza esteso in termini di universalità, che presentava un insieme di ammortizzatori sociali contributivi e assistenziali, oltre che redditi minimi di carattere locale. E cioè: un insieme di indennità di disoccupazione assistenziali (sette), che prevedono una soglia minima di accesso *mean tested* stabilita ogni anno, sulla base del livello del salario minimo interprofessionale; soglia superiore,

<sup>1</sup> "Gli ERTE hanno permesso di coprire più di 3,6 milioni di lavoratori nel momento più acuto della pandemia e 4,2 milioni in totale, e più di 500.000 imprese, offrendo uno strumento agile per la seconda e terza ondata e per la ripresa del lavoro dopo la progressiva eliminazione delle restrizioni. Alla fine del marzo 2021, più di 2,8 milioni di lavoratori sono usciti dall'ERTE (quasi l'80% del totale)". Inoltre: "(...) sulla base dell'esperienza del meccanismo di ERTE, applicato con successo durante la crisi del Covid-19, si dispone di uno strumento permanente di sostegno delle imprese, alternativo ai provvedimenti per l'elevata temporaneità e per la disoccupazione, che funge da ammortizzatore rispetto all'estrema flessibilità del mercato del lavoro spagnolo e orientato alla formazione e riqualificazione dei lavoratori, assicurando in questo modo un quadro macroeconomico più stabile e facendo crescere il capitale umano e, con ciò, la crescita potenziale del Paese".

a quella per l'accesso al reddito minimo vitale, che richiede una condizione reddituale di povertà assoluta individuale o del nucleo familiare oltre che obblighi di attivazione più rigidi rispetto a quelli previsti per il reddito minimo vitale. In proposito va rimarcato come il modello spagnolo prevede un unico ente per l'erogazione e gestione dei sussidi di disoccupazione nonché delle politiche di attivazione (*one stop shop*).

Dinamiche simili a quelle spagnole, nel passaggio dalla pandemia al sistema ordinario, si registrano, con alcune specifiche caratterizzazioni, anche in Germania, Finlandia e Portogallo.

In particolare, appare interessante analizzare il sistema tedesco. Questo, già prima della fase pandemica, era piuttosto universale, garantendo protezione anche in favore delle relazioni lavorative contingenti o indipendenti, grazie alla presenza di tre pilastri assicurativi/assistenziali 1) una indennità di disoccupazione contributiva, in costanza o meno del rapporto di lavoro, la prima (*Kurzarbeit*) estesa soprattutto durante la fase pandemica; 2) una indennità di disoccupazione non contributiva, *indennità di disoccupazione II* (*Arbeitslosengeld II*), per tutti i soggetti che non possono accedere alle misure contributive, ad esempio inoccupati, giovani non in formazione, lavoratori che, per diverse fragilità, non possono garantire lo svolgimento di una completa giornata lavorativa; 3) indennità di sussistenza per i soggetti non occupabili. In particolare, nel sistema tedesco appare importante il ruolo svolto dalla *Arbeitslosengeld II*, introdotta dalla riforma del mercato del lavoro Hartz 4 e attualmente in fase di modifica con l'istituzione del *Bürgergeld* (in vigore dal 1° gennaio 2023), un reddito per la cittadinanza riguardante soltanto lavoratori in disoccupazione e inoccupati non ricompresi nella indennità contributiva. In realtà, già prima della riforma del 2022, l'*indennità di disoccupazione II* si presentava come una misura ibrida, al confine tra un ammortizzatore sociale dedicato nel mercato del lavoro *mean tested* e una forma di reddito minimo parziale, perché riservato solo a soggetti occupabili o parzialmente occupabili. L'*indennità di disoccupazione II*, infatti, pur essendo una misura individuale, proteggeva redditualmente non soltanto il soggetto disoccupato, ma anche il suo nucleo familiare, con una durata non prestabilita, ma fino all'esistenza dello stato di disoccupazione e della carenza reddituale. Quello che l'attuale riforma di tale ammortizzatore sociale assistenziale prevede, grazie all'introduzione del nuovo *Bürgergeld* (*reddito per la cittadinanza*), è essenzialmente una minore rigidità della condizionalità e delle politiche di attivazione e un aumento degli importi di sostegno reddituale. Si presta, così, maggiore attenzione alla realizzazione di percorsi più lunghi di formazione e qualificazione del soggetto disoccupato o inoccupato, finalizzati a inserimenti o reinserimenti occupazionali più stabili, evitando il rischio che il beneficiario rientri dopo poco tempo tra i destinatari della misura.

Infine, può essere brevemente analizzato il caso inglese. Due principali *policy* sono state adottate durante la pandemia: per la prima volta, sono state disciplinate misure di *Job Retention*, il *Coronavirus Job Retention Scheme* (CJRS) e il *Self-Employment Income Support Scheme* (SEISS); inoltre sono state apportate alcune modifiche emergenziali al sistema di protezione sociale, tra l'altro, al *Universal Credit* (UC), il sussidio assistenziale di base; al contrario, l'assicurazione previdenziale contro la disoccupazione (*New Style Jobseeker's Allowance*, NSJA), non è stata significativamente modificata, in disparte, come si dirà, dalla seppur breve sospensione degli obblighi di attivazione lavorativa.

Le misure di *Job retention*, posto l'assoluta novità per quell'ordinamento dell'evento protetto (la sospensione dell'attività lavorativa per cause non imputabili), sono state misure non assicurative e quindi finanziate dalla fiscalità generale e non sulla base dei contributi datoriali. Il CJRS riconosceva, nell'ambito del solo lavoro dipendente, il potere del datore di lavoro di porre il lavoratore in "congedo"

e di ridurre la retribuzione del 20% rispetto a quanto ordinariamente spettante allo stesso lavoratore (interessava, entro comunque un tetto mensile variato nel tempo, l'80% della normale retribuzione lorda per le ore non lavorate). Il CJRS ha avuto diverse stagioni di implementazione, nel corso delle quali è stata modificata *al ribasso* la quota del supporto pubblico<sup>2</sup>. Se quest'ultima misura, assolutamente innovativa per il Regno Unito, non lo è certo nel confronto comparato, diverso è il caso dell'altra misura di *Job retention*. Il SEISS – simile alla misura sperimentale introdotta anche in Italia (ISCRO) – inserito in ritardo rispetto al CJRS (giugno 2021), ne ha però risolto i difetti di copertura; si tratta infatti di una misura dedicata ai lavoratori autonomi, sotto forma di 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.

L'UC, introdotto nel 2013, costituisce un'unica prestazione assistenziale (destinata a sostituire sei precedenti prestazioni) condizionata al bisogno<sup>3</sup> e alla attivazione lavorativa, riservata ai soggetti in età lavorativa, ai disoccupati, agli inabili al lavoro, nonché ai lavoratori poveri, integrando così 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, oltre a essere subordinato a una verifica del bisogno (*mean tested*) è, ordinariamente, regolato da una severa condizionalità lavorativa (*work tested*). Proprio per la particolare ampia platea soggettiva protetta, le istanze di accesso al sussidio sono, fin da subito, vertiginosamente incrementate allo scoppio della pandemia<sup>4</sup> e solo l'introduzione *ex novo* delle misure di *Job retention* sopra ricordate ha garantito la tenuta del sistema. L'emergenza sanitaria, oltre alla seppur breve (per tre mesi a partire dal marzo 2020) sospensione del severo regime di condizionalità che caratterizza tutto il regime di protezione sociale inglese, ha determinato un temporaneo innalzamento della generosità del sussidio<sup>5</sup>.

In sostanza, l'elemento cruciale dell'esperienza inglese di gestione della sicurezza sociale durante l'emergenza sanitaria è che, a differenza degli altri casi nazionali esaminati, la pandemia *non ha lasciato eredità*. Infatti, la maggioranza delle misure emergenziali non sono state rinnovate una volta superata la fase acuta del distanziamento sociale, nonostante i buoni i risultati raggiunti, nel complesso, in termini di protezione della popolazione e del lavoro.

<sup>2</sup> Si è trattata comunque di una misura costosa: a conclusione dei 19 mesi di vigenza della misura (marzo 2020-settembre 2021), i dati a disposizione certificano comunque una spesa pari 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 miliardi).

<sup>3</sup> Spetta ai residenti nel Regno Unito che hanno un reddito (in denaro, risparmi e investimenti) inferiore ai 16.000 £ nell'anno fiscale.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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, è stato sospeso il meccanismo di adeguamento automatico dell'importo nel caso in cui il beneficiario sia un lavoratore autonomo (*Minimum Income Floor*). Inoltre, è stata aumentata la componente del UC relativa ai costi abitativi (locazione, mutuo), il *Local Housing Allowance*.

#### 4. Quali insegnamenti trarre in ottica italiana

Ora riferendoci agli esempi evidenziati e analizzando il fenomeno del sistema di protezione sociale dei lavoratori nel crocevia della pandemia, si possono evidenziare rispetto all'esperienza italiana una serie di convergenze e diversità parzialmente assottigliatesi nella fase pandemica. L'Italia nella pandemia ha utilizzato, in maniera molto estesa, lo strumento di PSdL che, storicamente, più la caratterizza, la Cassa Integrazione Guadagni e cioè un STW<sup>6</sup>. Come nel Regno Unito, invece l'assicurazione sociale contro la disoccupazione (la NASPI e DIS-COLL) è rimasta, di fatto, invariata<sup>7</sup>.

Non essendo presente nel nostro sistema alcun sussidio assistenziale *mean tested* contro la disoccupazione, durante la pandemia questo vuoto è stato colmato sia con l'introduzione di diverse *una tantum* emergenziali, rivolte a lavoratori occasionali, stagionali e autonomi, sia dal preesistente reddito di cittadinanza, che ha protetto i lavoratori con storie contributive insufficienti ad accedere alle prestazioni previdenziali, o ne avevano terminato i tempi di utilizzo e si trovavano in nuclei familiari in condizione di povertà assoluta. Tale rete di ultima istanza era stata rafforzata, nella fase pandemica, anche con l'introduzione di un reddito minimo di emergenza, che essenzialmente, estendeva l'accesso al reddito minimo abbassando gli anni di residenza richiesti da 10 a 1, come il reddito minimo vitale spagnolo.

Nella fase post-pandemica il sistema di PSdL italiano ha solo in parte colto gli stimoli emersi nella crisi economica-sanitaria, per garantirne una maggiore universalizzazione. In particolare, non sono state rinnovate tutte le misure, indennità/bonus e reddito di emergenza, che andavano a colmare la mancanza di un ammortizzatore sociale non contributivo nel nostro Paese, preferendo – nella legge fiscale per il 2022 – invece, una riforma organica e ben strutturata delle integrazioni salariali, che ne garantiscono una maggiore estensione<sup>8</sup>. Nella stessa legge è stata confermata, inoltre, una maggiore copertura della NASPI, superando definitivamente il requisito lavorativo; resta il fatto che trattandosi di una assicurazione previdenziale, la presenza di requisiti contributivi, a meno di non trasformarla in un sussidio assistenziale, continua a rappresentare un ostacolo insuperabile alla protezione degli inoccupati involontari o di quanti, a causa di carriere lavorative discontinue, non riescono a raggiungere il requisito richiesto. Come abbiamo visto, invece, in maniera differenziata le diverse esperienze esaminate quella del Regno Unito con l'*Universal Credit*, quella spagnola con le sette indennità assistenziali dedicate al mercato del lavoro e la Germania con l'indennità di disoccupazione II hanno da tempo colmato questo vuoto che marginalizza tipologie di lavoro non standard e di inoccupazione. In Italia, a cercare di colmare il vuoto di un pilastro fondamentale nei moderni sistemi di protezione sociale, quello delle indennità contro la disoccupazione capaci di coprire tipologie di soggetti esclusi da quelle assicurative, è rimasto soltanto il Reddito di cittadinanza, ma con molte difficoltà e soprattutto destinato unicamente ai disoccupati e inoccupati componenti di nuclei familiari in condizione di estrema povertà. Nel recente iter

<sup>6</sup> Per maggiori approfondimenti vedi Inapp (2021).

<sup>7</sup> Nel caso della Naspi è stato temporaneamente sospeso il requisito di trenta giornate di lavoro effettivo nell'anno precedente la disoccupazione (cd. requisito lavorativo). Per entrambe le prestazioni, durante la pandemia, sono stati allungati i termini decadenziali per presentare le relative istanze e temporaneamente estesa la loro durata.

<sup>8</sup> Vedi Inapp (2022).

di riforma<sup>9</sup>, il RdC potrebbe perdere anche questo complesso compito, capace di trasformare un sostegno di solidarietà generalizzato in uno strumento previdenziale dedicato (*work e means tested*), condizionato a rigide politiche di attivazione. Nell'iter della riforma in corso della misura, infatti, l'integrazione reddituale del RdC verrà garantita soltanto a una parte limitata dei poveri occupabili<sup>10</sup>, ovvero soltanto a quelli con specifiche caratteristiche familiari, lasciando per tutti gli altri componenti occupabili di famiglie in povertà assoluta soltanto otto mesi di componente passiva della condizionalità nel 2023 e sei mesi di parte attiva (corsi di formazione e/o riqualificazione professionale). Tale condizione, allo stato attuale, potrebbe rappresentare un rischio nel determinare future situazioni di indigenza. Importante sarebbe, così, nella riconfigurazione della misura nel 2024 in più interventi, aprire una riflessione anche sulla componente attiva del processo di condizionalità a cui sarebbero destinati i soggetti occupabili non in possesso dei requisiti richiesti. In tal senso le esperienze di estensione dei sistemi di sicurezza attiva dei lavoratori dei paesi evidenziati durante la fase pandemica rispetto a quanto realizzato nel nostro Paese potrebbe offrire importanti elementi di riflessione e indirizzo.

Durante la pandemia, Spagna e Germania, hanno utilizzato la fase emergenziale per colmare vuoti e criticità presenti nel sistema ordinario, includendo maggiormente tipologie lavorative prive di coperture e orientandosi verso una condizionalità maggiormente diretta a inserimenti occupazionali permanenti e di migliore qualità. L'Italia si è dedicata, invece, principalmente al rafforzamento del sistema di PSdL pre-pandemico, mantenendo tutte le sue caratterizzazioni categoriali, perdendo le misure di maggiore estensione del sistema di sicurezza sociale dei lavoratori attuate nella crisi sanitaria. Così mentre la Spagna ha utilizzato la fase pandemica per rafforzare le integrazioni salariali e definire un reddito minimo nazionale, colmando vuoti del suo modello ordinario, la Germania ha reso più solidale il suo ammortizzatore sociale assistenziale, caratterizzandolo come un sussidio minimo garantito nel mercato del lavoro per la realizzazione di un inserimento occupazionale dignitoso e stabile, introducendo una nuova concezione della condizionalità (dedicata alla stabilità e qualità del lavoro), nell'esperienza italiana, le riforme post-pandemiche non hanno, invece, colmato i vuoti del sistema di PSdL nel garantire per tutte le tipologie di lavoro uno stesso livello di sicurezza attiva. La fase attuale di riforma del Reddito di cittadinanza potrebbe prendere in considerazione alcuni dei percorsi internazionali evidenziati all'interno della dinamica di ridefinizione del reddito minimo, necessariamente in una logica di contestuale riconfigurazione anche del sistema degli ammortizzatori sociali.

<sup>9</sup> La riforma del reddito di cittadinanza in legge di bilancio prevede, infatti, per il 2023 una riduzione a 8 mesi, invece che 12, del beneficio per tutti i beneficiari attivabili che vivano in famiglie senza minori, disabili e componenti con almeno sessant'anni. Negli 8 mesi, gli attivabili dovrebbero, seguire un percorso di formazione o riqualificazione professionale e accettare la prima offerta di lavoro congrua ricevuta. Il trasferimento degli attivabili senza i requisiti indicati in altri interventi di formazione e inserimento lavorativo è previsto nel 2024.

<sup>10</sup> Sulla definizione di attivabile/occupabile molto c'è, inoltre, da dire, da un lato, rispetto alla difficoltà di inserire persone che hanno uno scarso attaccamento al mercato del lavoro e scarse competenze, dall'altro, rispetto alla effettiva domanda di lavoro presente, soprattutto nelle regioni del Sud, dove risiedono la maggior parte dei beneficiari (Baldini e Gori 2022; Giubileo 2022). Importante sarebbe distinguere in tal senso il ruolo delle politiche attive, misure di carattere microeconomico, che possono garantire una maggiore occupabilità del destinatario ma non un inserimento occupazionale certo. Tale dimensione di effettivo aumento dei livelli occupazionali, è garantito soltanto da interventi di carattere macroeconomico (politiche industriali, Job Guarantee, politiche economiche anticicliche.) De Minicis (2021).

## Bibliografia

- Baldini M., Gori C. (2022), Reddito di cittadinanza: bene rinviare la riforma, male l'intervento transitorio, *Lavoce.info*, 15 novembre <<https://bit.ly/3EpJjrR>>
- De Minicis M. (2023), Ritorno a Marienthal, *La voce.info* 9 gennaio <<https://bit.ly/3ISdSjs>>
- De Minicis M. (2021), Shelter from the Storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila, *Sinapsi*, XI, n. 1, pp. 84-99 <<https://bit.ly/3ErX35n>>
- European Commission (2015), *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Friedman M. (1968), *The Role of Monetary Policy*, in Presidential address delivered at the 80<sup>th</sup> Annual meeting of the American Economic Association, *American Economic Review*, 58, n.1, pp.1-17
- Gentilini U. Almenfi M., Iyengar H., Okamura Y., Downes J.A., Dale P., Weber M., Newhouse D., Alas C.R., Kamran M., Mujica I.V., Fontenez M.B., Ezzat M., Asieduah S., Mahboobani Martinez V.R., Reyes Hartley G.J., Demarco G., Abels M., Zafar U., Urteaga E.R., Valleriani G., Muhindo J.V., Aziz S. (2022), *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*, Washington DC, World Bank
- Giubileo F. (2022), Si fa presto a dire occupabili, *Lavoce.info*, 25 novembre <<https://bit.ly/3YNQTVb>>
- Hijzen A., Martin S. (2013), *The Role of Short-Time Work Schemes during the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis*, IZA Discussion Paper n.7291, Bonn IZA <<https://bit.ly/3XL7Y0J>>
- ILO (2021), *World Social Protection Report 2020-22. Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future*, Geneva, ILO <<https://bit.ly/3YTs22s>>
- Inapp (2022), *Rapporto Inapp 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3Z4VD8K>>
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3ZcRO1c>>
- Leeson R. (1998), Early Doubts about the Phillips Curve Trade-Off, *Journal of the History of Economic Thought*, 20, n.1, pp.83-102
- Minsky H.P. (1965), The Role of Employment Policy, in Gordon M.S. (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
- OECD (2021), *OECD Employment Outlook 2021. Navigating the Covid-19 crisis and recovery*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3Z96H4L>>
- Spasova S., Ghailani D., Sabato S., Vanhercke B. (2022), *Social protection for atypical workers during the pandemic*, ETUI Working Paper n.10, Brussels, ETUI <<https://bit.ly/3XL2KCp>>
- Tcherneva P.R. (2018), *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*, Levy Economics Institute Working Paper n.902, Annandale-on-Hudson NY, Levy Economics Institute <<https://bit.ly/3XRXJle>>

- Treu T. (2020), Diritto e politiche del lavoro tra due crisi, *Diritto delle relazioni industriali*, XXX, n.2 <<https://bit.ly/3XR7BI>>
- Solow M. (1968), Recent Controversies in the Theory of Inflation: An Eclectic View, in Rouseas S.W. (ed.), *Inflation: Its Causes, Consequences, and Control*, Proceedings of a Symposium on Inflation, New York, New York University, 31 January
- Wray L.R. (2009), Job Guarantee, *New Economic Perspectives*, 23 August <<https://bit.ly/3LkuGuk>>



