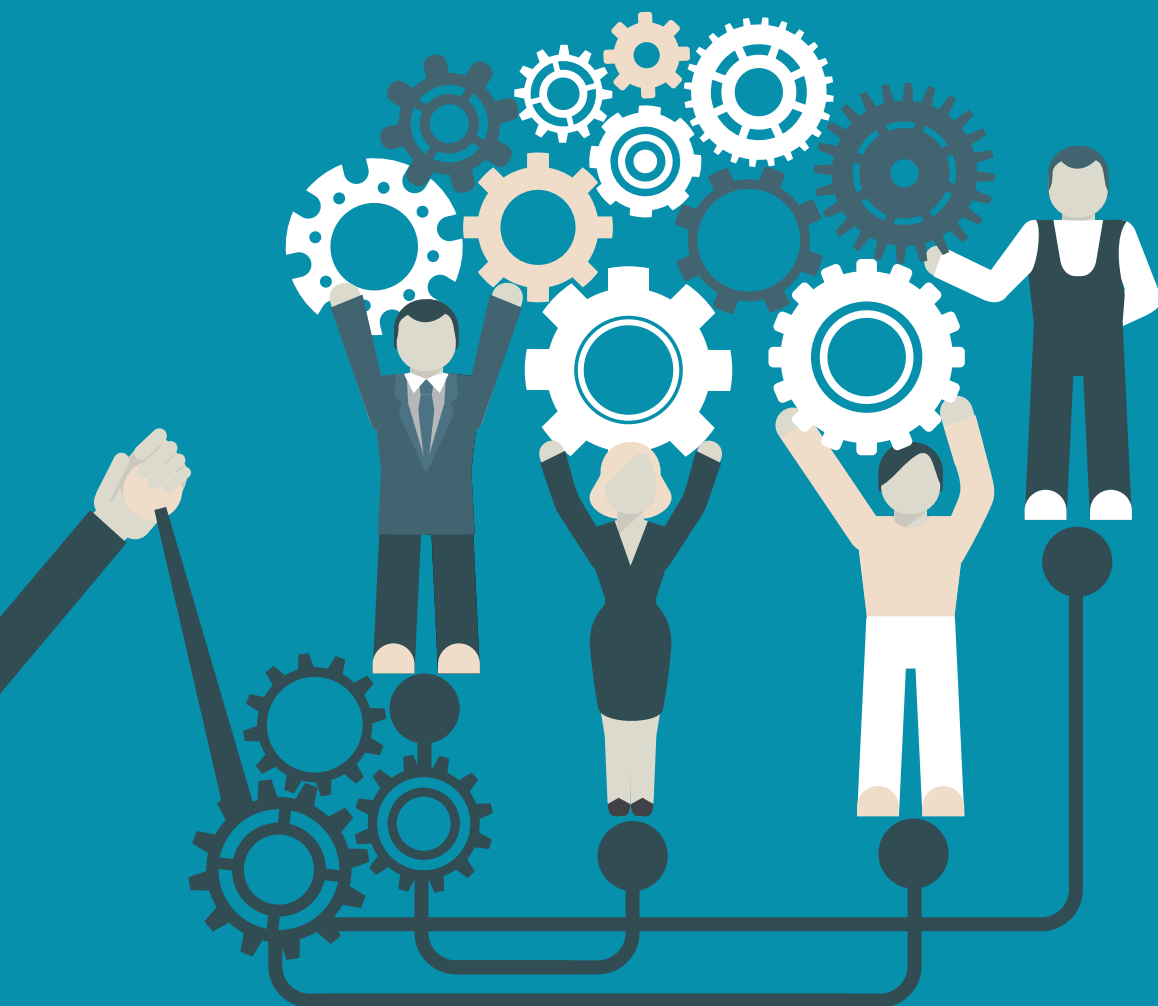




Report sulle proposte di policy



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. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) 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.

Presidente: *Sebastiano Fadda*

Direttore generale: *Santo Darko Grillo*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. +39 06854471

www.inapp.org



Dipartimento
del Tesoro



Fondazione
Giacomo Brodolini

MOSPI – MODERNIZING SOCIAL PROTECTION SYSTEMS IN ITALY
VS/2018/0414

REPORT SULLE PROPOSTE DI POLICY





Questo rapporto è stato realizzato per il Progetto MOSPI e finanziato nell'ambito del bando VP/2018/003 della Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione della Commissione Europea. Le opinioni espresse in questo documento si riferiscono unicamente al punto di vista degli autori. La Commissione Europea non è responsabile dell'eventuale uso che viene fatto delle informazioni qui contenute.

Ringraziamenti

Questo progetto di ricerca ha un debito di riconoscenza con l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF-DF) per aver condiviso le loro banche dati nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e per la disponibilità a fornire preziose informazioni sui metadati ai fini della nostra ricerca. A questo proposito, siamo particolarmente grati a Leda Accosta e Natalia Orrù (INPS), Francesca Lariccia (ISTAT), Paolo Acciari (MEF-DF) e alle loro rispettive divisioni.

Siamo grati per il costante supporto della SOGEI S.p.A. nell'elaborazione del presente rapporto e nello sviluppo e mantenimento del Treasury Dynamic Microsimulation Model (T-DYMM) nel corso degli anni. Siamo particolarmente grati a Francesca Di Brisco e alla sua unità "Modelli di Previsione e Analisi statistiche".

Siamo altresì molto grati a Ottavio Ricchi (MEF) e alla sua unità, a Michele Bavaro (Università Roma Tre), a Elena Fabrizi (Università di Teramo), a Chiara Puccioni (Fondazione Giacomo Brodolini), e al gruppo di ricerca Inapp per il loro costante supporto e gli utili commenti.

Autori

Capitolo 1: *Massimo De Minicis, Feliciano Iudicone, Manuel Marocco, Sergio Scicchitano*

Capitoli 2, 3, 4: *Stefano Boscolo, Riccardo Conti*

Research manager: *Irene Brunetti (Inapp)*

Rapporto concluso nel mese di dicembre 2021

La versione originale del rapporto è stata redatta in lingua inglese. Per la traduzione in italiano, si ringrazia AES s.r.l.

Alcuni diritti riservati [2021] [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/>)



Indice

| | |
|--|----|
| Introduzione | 7 |
| 1. Il futuro del lavoro: le sfide per il Mercato del Lavoro Italiano | 9 |
| 1.1 I lavoratori ‘fragili’ | 9 |
| 1.2 I lavoratori delle piattaforme | 14 |
| 1.2.1 <i>Organizzazione del lavoro e condizioni lavorative: spunti tratti dai dati nazionali ed internazionali</i> | 15 |
| 1.2.2 <i>Tentativi regolatori e misure di previdenza sociale</i> | 20 |
| Bibliografia | 22 |
| Appendice A | 24 |
| 2. Policy option A: un miglior sistema di assicurazione contro la disoccupazione | 27 |
| 2.1 Estensione della NASpI per i lavoratori parasubordinati | 28 |
| 2.2 Estensione dell’ISCRO a tutti i lavoratori autonomi | 29 |
| 2.3 Risultati | 30 |
| 2.3.1 <i>Risultati sulla popolazione target</i> | 30 |
| 2.3.2 <i>Indicatori di povertà e disuguaglianza</i> | 37 |
| 2.3.3 <i>Impatto sui livelli di spesa</i> | 39 |
| 3. Policy option B: una pensione minima per i lavoratori NDC | 43 |
| 3.1 Pensione di Garanzia | 43 |
| 3.2 Risultati | 46 |
| 3.2.1 <i>Risultati sulla popolazione target</i> | 46 |
| 3.2.2 <i>Indicatori di povertà e disuguaglianza</i> | 51 |
| 3.2.3 <i>Impatto sui livelli di spesa</i> | 54 |
| 4. Combinazione tra le opzioni A e B | 57 |
| 4.1 Indicatori di povertà e disuguaglianza | 57 |
| 4.2 Impatto sui livelli di spesa | 60 |
| Conclusioni | 61 |

Introduzione

Il presente rapporto, ultimo prodotto del progetto MOSPI, ha come obiettivo principale proporre alcune opzioni di politica economica per la riforma del sistema di protezione sociale, opzioni che mirano ad affrontare le disuguaglianze nel contesto di un mondo del lavoro in continua evoluzione.

Il primo capitolo, in continuità con quanto presentato nel primo rapporto MOSPI dal titolo “Rapporto sul futuro del lavoro. Le dinamiche del lavoro non standard in Italia”¹, discute le caratteristiche dei lavoratori fragili nel mercato del lavoro italiano, anche alla luce dell'emergenza derivante dalla diffusione del Covid-19, dedicando un'attenzione particolare ai lavoratori delle piattaforme.

Il secondo capitolo presenta un due proposte di *policy* che tengono conto della limitata copertura dei sussidi di disoccupazione in Italia. Si propone innanzitutto di estendere la NASpI (assicurazione contro la disoccupazione ordinaria per i dipendenti) ai lavoratori ‘parasubordinati’ (Co.Co.Co.), abolendo così di fatto la Dis-COLL (assicurazione contro la disoccupazione ad hoc per i lavoratori parasubordinati). Ciò dovrebbe ampliare la copertura del sistema allentando i requisiti di accesso e aumentando la durata dei benefici. In secondo luogo, a partire dalla recente esperienza dell'ISCRO (un'indennità di nuova introduzione per lavoratori autonomi selezionati), si propone di estendere questo istituto a tutti i lavoratori autonomi e di associare il pagamento dei contributi figurativi ai periodi di disoccupazione coperti dalla ISCRO 2.0, come nel caso della NASpI.

Il terzo capitolo discute l'introduzione di una pensione di ‘garanzia’ per i lavoratori NDC la quale prevede che il *policy maker* integri le pensioni future di quei lavoratori che, a causa di carriere lavorative frammentate o di periodi di crisi economica, rischiano di non avere accesso al trattamento previdenziale.

Il quarto capitolo presenta i risultati derivanti dalla combinazione delle due opzioni di *policy* al fine di valutare l'impatto complessivo della strategia proposta.

Entrambe gli scenari di *policy* vengono confrontati con un nuovo e migliorato scenario base. T-DYMM 3.1 (rispetto alla versione 3.0 presentata nel Report di Analisi) contiene

¹ Per maggiori dettagli si veda il sito: <<https://bit.ly/3EKfssf>>.

un miglior set di stime per il mercato del lavoro, imputa un tasso di fruizione delle indennità di disoccupazione e dei regimi di reddito minimo in base ai dati storici e introduce una funzione di scelta per il processo di pensionamento².

Come la maggior parte dei modelli di micro-simulazione, T-DYMM non include una risposta comportamentale da parte degli agenti; quindi, tutte le proposte di *policy* vengono testate partendo dal presupposto che l'offerta di lavoro e i comportamenti fiscali non siano influenzati dalle nostre proposte di *policy*. Pertanto, la nostra valutazione si concentra sull'uguaglianza piuttosto che sull'efficienza. Siamo comunque consapevoli dell'importanza che i pacchetti proposti vengano attuati facendo attenzione ai meccanismi di incentivazione/disincentivazione dal lato dell'offerta del mercato del lavoro. Infine, nell'interpretazione dei risultati del modello, occorre ricordare che: i) Le simulazioni T-DYMM si basano su un dataset ottenuto unendo EU-SILC 2016 per l'Italia alle informazioni amministrative dell'INPS e del Dipartimento delle Finanze, e ai dati dall'indagine SHIW della Banca d'Italia. Il dataset è ponderato per tenere conto di una serie di dimensioni così da renderlo rappresentativo della popolazione italiana³. Nonostante la nostra calibrazione, il campione originario risulta ancora relativamente piccolo (48.189 individui nell'anno base), non è quindi possibile garantire la rappresentatività per sottogruppi. Dal momento che anche il nostro campione ponderato è relativamente piccolo (238.975 individui nell'anno base), i grafici potrebbero risultare poco chiari e pertanto vengono mostrati insieme alle rette di interpolazione; ii) T-DYMM utilizza una nozione di tempo discreta (annuale)⁴; iii) mentre l'attuale versione di T-DYMM simula la migrazione, per i lavoratori migranti che percepiscono la pensione in Italia non vengono simulati i benefici pensionistici derivanti da periodi di lavoro trascorsi all'estero, pertanto i benefici totali per gli immigrati potrebbero essere sottostimati; iv) mentre la maggior parte del sistema previdenziale e fiscale italiano è simulato in T-DYMM, non tutti gli istituti sono inclusi⁵; v) T-DYMM tiene conto solo di ciò che accade nell'economia formale, non è inclusa alcuna stima per l'economia informale; vi) le ipotesi macroeconomiche e demografiche sono in linea con quelle riportate nel Rapporto 2021 sull'invecchiamento della Commissione Europea.

² La funzione di scelta introdotta si basa sull'*option value model* proposto da Stock e Wise (1990). Abbiamo preso ispirazione dall'articolo di van Sonsbeek e utilizzato i parametri stimati per l'Italia da Belloni e Alessie. I risultati non sono influenzati dall'introduzione della funzione di scelta, anche se gran parte degli aventi diritto decide di posticipare il pensionamento. I possibili sviluppi futuri includerebbero la stima dei parametri dell'*option value model* per l'Italia utilizzando il dataset AD-SILC.

³ Per un'illustrazione approfondita della tecnica di riponderazione applicata, si veda T-DYMM 3.0 Forecast Model Report (sezione 7.2.2) e Analysis Report (sezione 1.1), entrambi disponibili all'indirizzo: <<https://bit.ly/3DEiZqR>>.

⁴ Poiché i requisiti di età pensionabile vengono aggiornati su base annuale, la successiva approssimazione produce una forte contrazione del numero dei nuovi pensionati all'atto dell'aggiornamento di detti requisiti. Alcune statistiche non sono quindi appropriate per essere verificate su base annuale, ma dovrebbero piuttosto essere analizzate in periodi pluriennali.

⁵ Non simuliamo la tassazione sul reddito d'impresa, sulla ricchezza reale e sulla tassazione locale. Dal punto di vista dei benefici, non simuliamo le indennità corrisposte a livello locale.

1. Il futuro del lavoro: le sfide per il Mercato del Lavoro Italiano

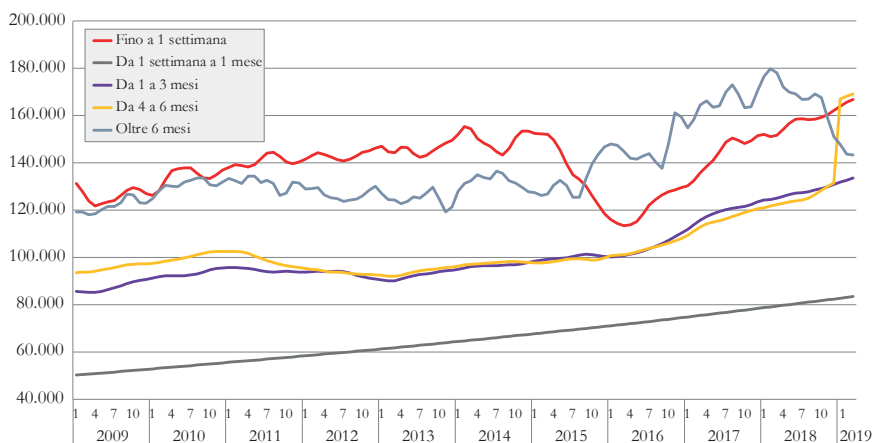
1.1 I lavoratori ‘fragili’

Il lavoro ‘fragile’, e la ‘fragilizzazione’ occupazionale, sono diventati uno dei temi centrali del dibattito sui cambiamenti dell’economia moderna. Molteplici sono stati i termini utilizzati per descrivere il fenomeno: lavoro ‘non-standard’, ‘discontinuo’, ‘informale’, ‘insicuro’ e ‘precario’. Per molti individui il lavoro sta divenendo più insicuro e mal retribuito e molti lavoratori sono sempre più vulnerabili ai cambiamenti che la loro condizione occupazionale e il loro reddito subiscono.

La maggior parte degli studiosi concorda sul fatto che il lavoro fragile si accompagna ad una discontinuità della carriera lavorativa. La crisi economica del 2008 e l’emergenza dovuta al Covid-19 hanno stravolto il mercato del lavoro italiano. Al termine della fase di recessione ma prima dell’arrivo della pandemia da Covid-19, la lenta ripresa economica che si stava consolidando era ad alta intensità di occupazione, occupazione, tuttavia, molto lontana dai modelli standard di impiego (Filippi *et al.* 2021). Il lavoro appariva infatti molto più discontinuo rispetto al passato, con periodi lavorativi molto spesso di durata inferiore a un anno che si alternano a momenti di inattività o di disoccupazione.

Se si esamina l’andamento dei contratti in funzione della loro durata (figura 1.1), quelli molto brevi rappresentano una percentuale significativa e, ad eccezione del 2015, non mostrano alcun segno di diminuzione. A marzo del 2019, le assunzioni a tempo determinato dalla durata inferiore ad una settimana rappresentavano circa il 29% delle assunzioni a tempo determinato totali. I contratti dalla durata compresa tra una settimana e un mese, sebbene in valore assoluto siano inferiori, sembrano essere in costante aumento (da circa 50.000 a più di 80.000). L’attivazione di contratti di lavoro con una durata fino a 6 mesi è tornata a crescere in maniera più evidente a partire dalla seconda metà del 2016. Infine, l’andamento dei rapporti di lavoro con una durata superiore ai 6 mesi mostrava una forte stagionalità a settembre e gennaio, ma è rimasta sostanzialmente costante fino alla fine del 2015, quando la serie ha iniziato a crescere in maniera più evidente.

Figura 1.1 Contratti a tempo determinato classificati per durata (serie destagionalizzate)

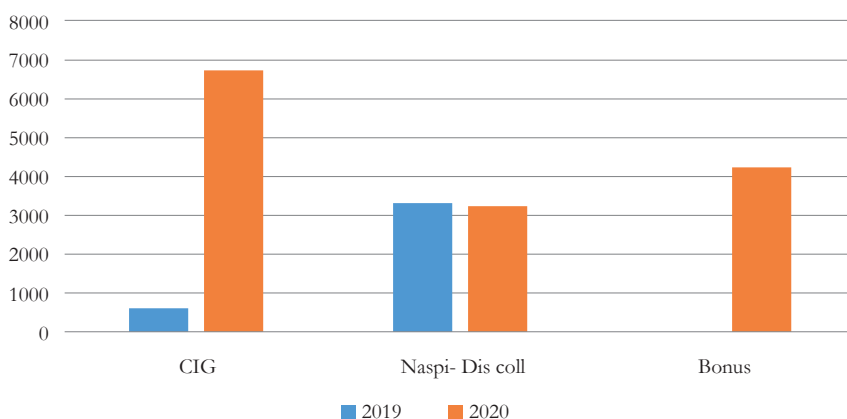


Fonte: elaborazioni INAPP sui dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (SISCO-COB)

In risposta alla crisi, negli anni 2000 molti paesi europei hanno introdotto considerevoli cambiamenti nel mercato del lavoro, indirizzandolo essenzialmente verso contratti di lavoro più flessibili (Parello 2011). In questo contesto, sembra quindi che il lavoro temporaneo, piuttosto che una risposta a breve termine alla crisi economica, sia una strategia precisa adottata dalle imprese, strategia favorita anche dall'aumento della competizione, dai cambiamenti nelle pratiche aziendali e dalle modifiche della normativa sul lavoro (ILO 2016). Recenti evidenze empiriche mostrano che nel mercato del lavoro italiano la domanda di lavoro si è progressivamente orientata verso contratti di tipo non standard: difatti, l'incidenza dei contratti a tempo determinato è progressivamente aumentata. Si tratta di rapporti di lavoro occasionali e frammentati, sprovvisti di una frequenza temporale sistematica. Al tempo stesso, le numerose modifiche legislative in materia di impiego a tempo determinato hanno generato continui spostamenti dei lavoratori da un modello contrattuale ad un altro. Accanto ai lavoratori a tempo determinato, troviamo un'altra particolare categoria di lavoratori fragili: i lavoratori autonomi. Essi hanno il doppio delle probabilità, rispetto ai lavoratori dipendenti, di essere a rischio povertà ed esclusione sociale. I lavoratori autonomi sono infatti particolarmente esposti a improvvise riduzioni di reddito (Eurofound 2017). In 8 paesi europei, tra cui Belgio, Francia e Italia, questa categoria di lavoratori è esclusa da uno o più regimi assicurativi obbligatori previsti invece per i lavoratori dipendenti, come ad esempio la malattia, la disoccupazione e/o l'infortunio sul lavoro. In aggiunta, anche nei paesi in cui i lavoratori autonomi possono accedere a tali misure di previdenza sociale, nella pratica potrebbero essere sotto protetti (Spasova *et al.* 2017).

La pandemia di Covid-19 ha accentuato la fragile condizione dei lavoratori autonomi e ha dimostrato la necessità di adottare rapidamente misure fiscali straordinarie *ad hoc* per sostenerli. A questo proposito, il governo italiano ha semplificato ed esteso il sistema di previdenza sociale già esistente. La figura 1.2 dimostra come la struttura delle prestazioni previdenziali abbia esteso la sua capacità di protezione, divenendo così una struttura maggiormente orientata verso schemi di protezione sociale universalistici. In particolare, i dati evidenziano una notevole crescita del numero dei beneficiari della Cassa Integrazione Guadagni (circa 600.000 nel 2019 contro i 7 milioni nel 2020), e una riduzione della NASpI (Nuova Prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego), seppure ciò sia avvenuto soltanto nel settore del lavoro subordinato permanente. La nuova misura veramente rilevante nel 2020 è rappresentata dai bonus. L'introduzione di tali benefits, inesistenti prima della crisi da Covid 19, suggerisce una temporanea estensione del sistema di previdenza sociale al lavoro autonomo e contingente fino ad ora poco esplorato e considerato dal sistema di protezione sociale.

Figura 1.2 Estensione delle misure previdenziali dal 2019 al 2020 (migliaia di beneficiari)



Fonte: elaborazioni INAPP sui dati dell'INPS

<<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24778&clangId=da>>

Le tabelle 1.1 e 1.2 mostrano che più di 4 milioni di persone, metà delle quali lavoratori autonomi, hanno avuto accesso ai bonus.

Tabella 1.1 Numero dei beneficiari e spesa totale di Cig, NASpI, Dis-Coll e Bonus (2019-2020)

| Trattamenti previdenziali, assistenziali nel mercato del lavoro | | | | | |
|---|---------------------------------|-----------------------|--|---------------------------------|-----------------------|
| 2019 | | | 2020 | | |
| Interventi | Beneficiari (in migliaia) | Spesa (in milioni) | Interventi | Beneficiari (in migliaia) | Spesa (in milioni) |
| INTEGRAZIONI SALARIALI | | | INTEGRAZIONI SALARIALI | | |
| Cigo | 420,4 | 479 | Cigo | 2.762,1 | 7.702 |
| Cigd | 0 | 0 | Cigd | 1.618,4 | 4.215 |
| Cigs | 187,9 | 939 | Cigs | 213,3 | 751 |
| Fondi di solidarietà | 12,1 | 23 | Fondi di solidarietà | 2.124,4 | 6.064 |
| INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE | | | INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE | | |
| NASpI (ex lavoratori dipendenti extra agricoli) | 2.754 | 15.166 | NASpI (ex lavoratori dipendenti extra agricoli) | 2.657 | 15.932 |
| NASpI (ex operai agricoli) | 553 | 2.097 | NASpI (ex operai agricoli) | 544 | 2.194 |
| Dis-Coll | 20 | 44 | Dis-Coll | 24 | 46 |
| BONUS EMERGENZIALI | | | BONUS EMERGENZIALI | | |
| Indennità, Bonus | Non presente | 0 | Indennità, Bonus | 4.227,5 | 6.000 |
| Totale | 3.947 | 18.748 | Totale | 14.170 | 42.904 |

Fonte: elaborazioni INAPP sui dati dell'INPS

<<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24778&langId=da>>

I lavoratori fragili sono altresì collegati al concetto di lavoratori poveri. Esistono vari modi per classificare la forza lavoro in condizioni di povertà. Secondo De Minicis e Marucci (2019) le espressioni “povertà lavorativa” e “lavoratori poveri” vengono spesso usate come sinonimi. Tuttavia, le classificazioni possono variare se consideriamo diverse statistiche nazionali e analisi, o se il concetto si adatta più alla ‘povertà’ che al ‘lavoro’. L’identificazione del livello di povertà e l’analisi di un individuo piuttosto che di una famiglia comportano poi un’ulteriore variazione. L’Unione Europea riconosce la “povertà lavorativa” attraverso un indicatore introdotto nel 2005 nel Portfolio Europeo degli Indicatori Sociali¹: l’*Indicators’ Sub-Group* (ISG) identifica il “tasso di rischio

¹ Commissione Europea 2009. Portfolio degli Indicatori per il Monitoraggio della Strategia Europea per la Protezione Sociale e l’Inclusione Sociale, Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, Bruxelles <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756>> (ultimo aggiornamento luglio 2018). Definizione: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en&id=52>>.

di povertà lavorativa” come la percentuale della forza lavoro che, nonostante abbia lavorato per la maggior parte dell’anno precedente (per almeno 6 mesi), appartiene ad un nucleo familiare con un reddito al di sotto della soglia di povertà (60% del reddito disponibile equivalente mediano al netto dei trasferimenti sociali). Secondo le analisi pubblicate dal *Bureau of Labour Statistics*, i “lavoratori poveri” sono coloro che per 27 settimane (quasi 7 mesi) o più all’anno lavorano, o cercano lavoro, ma il cui reddito è al di sotto della soglia di povertà.

Tabella 1.2 Tipologia beneficiari dei bonus per sesso, e relativo importo medio

| Beneficiari | Uomini | Donne | Totale | Importo medio |
|---------------------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|
| Professionisti/collaboratori | 203.342 | 209.134 | 412.476 | 1.450 € |
| Autonomi | 2.007.792 | 840.683 | 2.848.475 | 1.196 € |
| Stagionali | 132.735 | 143.848 | 276.583 | 3.000 € |
| Agricoli | 334.737 | 217.962 | 552.699 | 1.099 € |
| Spettacolo | 30.455 | 19.464 | 49.919 | 4.031 € |
| Intermittenti | 23.576 | 33.660 | 57.236 | 3.906 € |
| Tempo determinato turismo-terme | 10.307 | 9.324 | 19.631 | 2.430 € |
| Altre categorie | 5.654 | 4.899 | 10.553 | 3.435 € |
| Totale | 2.748.598 | 1.478.974 | 4.227.572 | 1.407 € |

Nota: “Altre categorie” comprende lavoratori autonomi occasionali, agenti immobiliari, lavoratori autonomi delle cosiddette ‘zone rosse’, pescatori autonomi, marinai.

Fonte: elaborazioni INAPP sui dati dell’INPS (marzo 2021)

<<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24778&langId=da>>

Il rischio di diventare un lavoratore povero dipende fortemente dal tipo di contratto: il rischio di povertà monetaria è circa il doppio per i lavori part-time (15,8%) rispetto a quelli a tempo pieno (7,8%) e quasi 3 volte superiore per i lavoratori con un lavoro temporaneo (16,2%) rispetto a quelli con contratti permanenti (5,8%). Allo stesso modo, i contratti dalla durata inferiore ad un anno sono ampiamente diffusi (18,3%) tra i lavoratori poveri, molto più di quelli con un anno o più di durata (9,1%). In Italia, così come nella maggior parte dei paesi europei, l’incremento del numero dei lavoratori poveri è stato accompagnato da un aumento del tasso di povertà (registrando alti livelli persino prima delle due crisi 2008 e 2020) e del lavoro precario.

A seguito del dibattito sulla perdita dei livelli salariali, sulla riduzione dell’orario di lavoro (dovuta principalmente ai lavori part-time involontari e a quelli temporanei involontari) e circa le conseguenze di questa dinamica sugli indicatori di disuguaglianza, è emerso un punto di vista interessante che consiste nel tenere conto della retribuzione oraria per calcolare il numero dei lavoratori poveri, eliminando così le differenze

dovute ai diversi livelli di intensità di lavoro, spesso legate al lavoro straordinario involontario. La povertà nel lavoro è quindi misurata come la percentuale dei lavoratori con reddito orario netto inferiore ai $\frac{2}{3}$ del reddito orario netto mediano. I principali risultati mostrano che, considerando il divario di povertà, sia i lavoratori poveri che l'intensità della loro povertà sono aumentati tra il 2004 e il 2019 (De Minicis 2018b). Risulta inoltre che questo fenomeno è accompagnato da una diffusione del lavoro non qualificato. La grande crisi economica e finanziaria ha portato tassi di povertà più elevati, specialmente tra le persone meno qualificate e poco istruite. Queste persone, dopo la crisi pandemica, potrebbero esser costrette ad accettare lavori meno remunerativi diventando di conseguenza sempre più vulnerabili ed esposte ad un collasso finanziario. Il punto è lo stesso: il lavoro non è più una garanzia di stabilità, sicurezza e protezione. Deve essere supportato da una migliore Legislazione sulla Protezione del Lavoro (*Employment Protection Legislation*, EPL) e dalla spesa pubblica, sia sotto forma di sussidi sociali che di politiche del lavoro attive. In Italia, così come in altri paesi europei, stiamo vivendo una fase definita di 'ricrescita economica', al netto della crisi pandemica, anche se non si può affermare di essere tornati alla situazione pre-crisi: il lavoro è cambiato, la gente è cambiata e anche la povertà. Molti contratti permanenti sono stati sostituiti da contratti temporanei e recentemente si sta anche assistendo ad un aumento dei lavoratori intermittenti, probabilmente a causa della diffusione di nuove forme di lavoro collegate alla gig economy e ai cambiamenti degli algoritmi tecnologici (si veda sezione 1.2). Quest'andamento dovrebbe essere esaminato negli anni a venire per verificare se si tratta di una conseguenza della regolazione del mercato del lavoro (flessibilità, incentivi, scarsa EPL) o delle dinamiche della domanda (nuove tecnologie, incremento del lavoro digitale, commercio internazionale, globalizzazione, capitalismo finanziario, consumi).

1.2 I lavoratori delle piattaforme

Risulta difficile classificare l'economia delle piattaforme, e più specificatamente il lavoro su piattaforme digitali, a causa della costante evoluzione del fenomeno e delle sue caratteristiche principali talvolta ambigue. Un'analisi condotta dall'Eurofound nel 2018 mostra chiaramente la presenza di ambiguità nella terminologia e nei concetti adottati, come 'economia collaborativa', 'economia della condivisione' e 'economia delle piattaforme', spesso usati come sinonimi². Nel 2016 la stessa Commissione Europea ha racchiuso sotto l'espressione 'economia collaborativa' sia le piattaforme a scopo di lucro che quelle non profit, ma anche le piattaforme che si rivolgono a servizi di condivisione tra pari e quelle riguardanti la vendita di beni, il noleggio di proprietà

² Eurofound (2018).

o le prestazioni di lavoro³. Se consideriamo la classificazione di Snircek (2017), le piattaforme digitali sono organizzate secondo 5 principali tipologie:

- piattaforme pubblicitarie (Google, Facebook) che estraggono informazioni dagli utenti, le analizzano e poi usano il prodotto per vendere spazi pubblicitari;
- piattaforme in cloud (AWS, Salesforce) che hanno gli hardware e i software necessari per i business digitali e li rendono disponibili on-demand (cloud computing);
- piattaforme industriali (Predix di GE, MindSphere di Siemens) che generano l'hardware e il software necessari per trasformare le tradizionali compagnie manifatturiere in processi produttivi digitali basati sull'Internet delle cose (per tali processi e politiche di supporto, la Germania ha coniato il termine Industria 4.0, adottato anche dall'Italia tempo dopo);
- piattaforme di prodotti (Rolls Royce, Spotify, Zipcar) che trasformano i beni in servizi (modello As-A-Service) fornendo, ad esempio, servizi di car-sharing;
- quelle che per noi sono di interesse primario, le *lean platforms* o 'piattaforme di lavoro' (Uber, Airbnb, Deliveroo, Amazon Mechanical Turk) che acquistano, organizzano e vendono attività lavorative nello spazio digitale.

A loro volta, le piattaforme lavorative si dividono in due macro-tipologie:

- le piattaforme online, che puntano su attività cognitive eseguite digitalmente, con una prestazione di lavoro data in appalto in tutto il mondo e divisa eventualmente in micro-attività. Le principali piattaforme in questo senso sono AMT, Upwork, Speaklike, Addlance e attività target come: design, traduzione, riconoscimento d'immagine o programmazione;
- le piattaforme *location based* in cui il lavoro si esegue parzialmente o totalmente in presenza, con prestazioni altamente localizzate, definibili e identificabili in spazio e tempo. Le principali piattaforme in questo senso sono Deliveroo, Uber, Just Eat, Glovo, Uber eats e i settori vanno dal trasporto all'assistenza a domicilio o i servizi d'assistenza.

La principale differenza tra le due tipologie risiede nella maggiore possibilità della prima di dirimere la normativa vigente, con le relative conseguenze in termini di diritti dei lavoratori, previdenza sociale, rafforzamento dei diritti, oltre alla possibilità di trarre vantaggio dalla competizione tra i dipendenti.

1.2.1 Organizzazione del lavoro e condizioni lavorative: spunti tratti dai dati nazionali ed internazionali

I dati nazionali e internazionali sull'entità e la forza lavoro delle piattaforme aiutano a fare luce sul loro modello aziendale e sulle conseguenze per i lavoratori. In merito a ciò, un recente studio di INAPP ha messo a confronto i valori principali sul flusso finanziario e la struttura organizzativa delle maggiori piattaforme di lavoro *location based* operanti nel campo della consegna di pasti in Italia (tabella 1.3).

³ European Commission (2016).

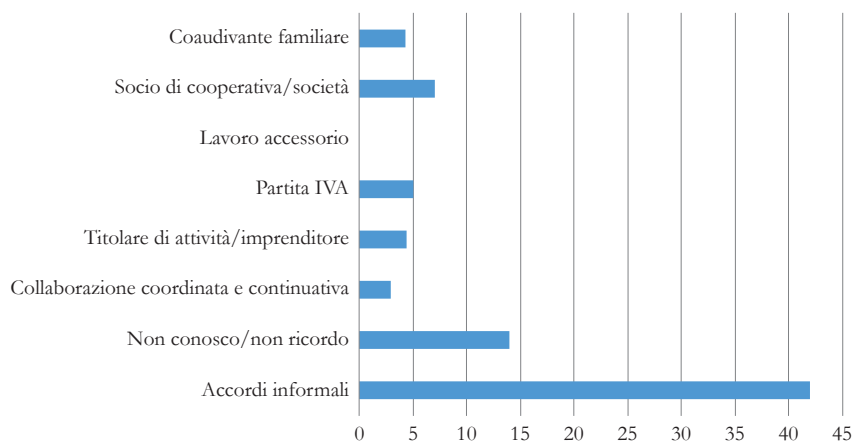
Tabella 1.3 Informazioni sulla struttura finanziaria e organizzativa delle piattaforme *location based* attive nel settore della consegna pasti a domicilio in Italia (anno 2017)

| | Transato aggregato 2017 | Capitale raccolto | Anno costituzione | Quantità di ordini annui | Sede | Dipendenti | Fattorini | Ristorante | Numero di città |
|----------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------|------------|------------|-----------------|------------|-----------------|
| Deliveroo | 20 mln + | 0 | 2015 | n.d. | Milano | 70+ | 2000+ | 1900+ | 11 |
| Moovenda | 2,5 mln + | 2 mln | 2015 | 108 k | Roma | 25 | 150 | 800 | 5 |
| Foodracers | 2,5 mln + | n.d. | 2015 | 98 k | Treviso | n.d. | n.d. | 600+ | n.d. |
| Bacchette Forchette | 2 mln | 0 | 2015 | n.d. | Milano | 4 | n.d. | 135+ | 2 |
| PrestoFood.it | 1 mln + | 165 k | 2013 | 54 k | Catania | 11 | 90+ | 290 | 5 |
| Just Eat | n.d. | n.d. | 2011 | n.d. | Milano | 105 | Partner esterni | 7600+ | 18+ |
| Foodora | n.d. | n.d. | 2015 | n.d. | Milano | n.d. | n.d. | 1000+ | 4 |
| UberEATS | n.d. | n.d. | 2016 | n.d. | Milano | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Glovo | n.d. | n.d. | 2015 | n.d. | Barcellona | 100 + | 2500+ | 1000+ | 10 |
| Cosaordino | n.d. | n.d. | 2015 | n.d. | Lecco | 5 | 30 | 100+ | 6 |
| Sgam | n.d. | 450 k | 2015 | n.d. | Bologna | n.d. | 120 | 100 | 1 |
| MyMenu | n.d. | n.d. | 2013 | n.d. | Padova | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

Fonte: Guarascio (2018)

Apparentemente, le piattaforme caratterizzate da un importante *turnover* (Deliveroo, Glovo, Just Eat) usano gli algoritmi al posto dei manager altamente specializzati. Eppure, se consideriamo attentamente il loro modello organizzativo, la situazione appare più complessa. Gli algoritmi organizzano e gestiscono una forza lavoro molto più ampia. Oltre ai dipendenti, Deliveroo, ad esempio, comprende più di 2.000 riders e 1.900 ristoranti, Glovo ha 2.500 riders e 1.000 ristoranti. In più, i dati campionari suggeriscono che il lavoro informale possa prevalere persino sui falsi contratti di lavoro autonomo. Ad esempio, in Italia il 42% dei lavoratori delle piattaforme dichiara di svolgere la sua attività esclusivamente sulla base di accordi informali (figura 1.3). L'eliminazione dello status di 'occupato' priva i lavoratori delle piattaforme di importanti diritti e protezioni. Il modello aziendale delle piattaforme ricorda una versione "2.0" della precedente esperienza che mette la 'flessibilità' al centro, anziché ai margini della forza lavoro. Ad esempio, un'analisi *ad hoc* realizzata dall'INPS e Veneto Lavoro (2016) sui rapporti di lavoro a chiamata (cioè il lavoro basato sui voucher) ha evidenziato che circa 700 imprese hanno acquistato oltre 5.000 voucher e assunto più di 50 lavoratori occasionali nel 2015, il che significa che lo 0,5% dei clienti ha ricoperto il 9% dei voucher acquistati in quell'anno. Il ricorso al lavoro contingente e le ripercussioni sulla paga sono particolarmente evidenti per le piattaforme di lavoro online (tabella 1.4). Effettivamente, la stessa presentazione di una delle piattaforme di lavoro di massa più famosa punta a un servizio che garantisca una forza lavoro economica⁴.

Figura 1.3 Lavoratori delle piattaforme classificati per status/tipologia di contratto (%)



Fonte: De Minicis *et al.* (2019b)

⁴ Si veda: <<https://www.mturk.com/get-started>>.

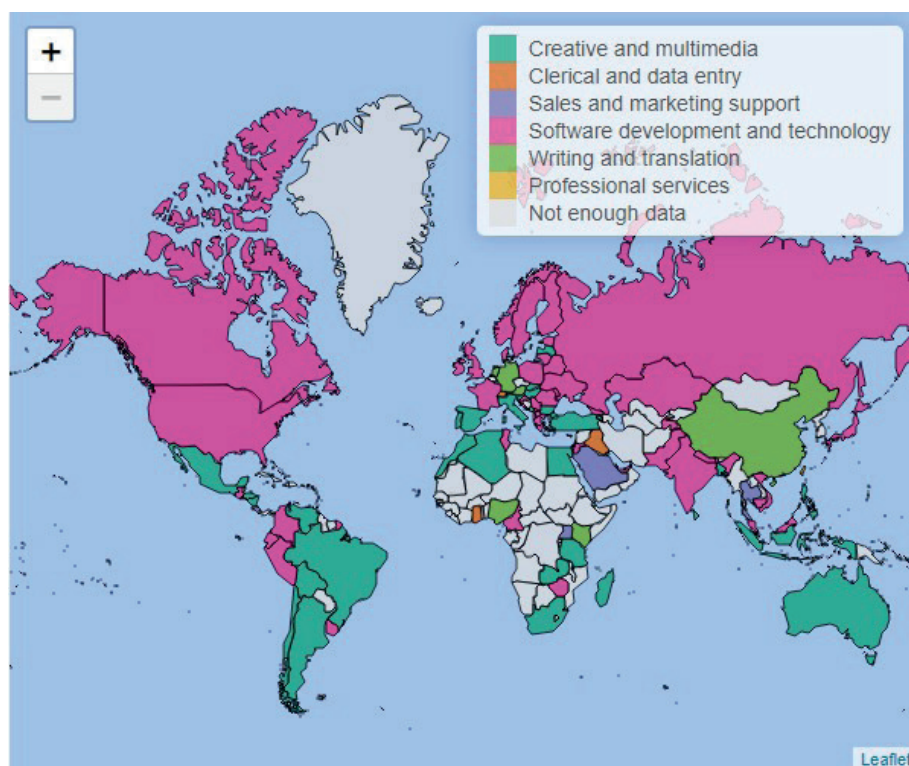
Tabella 1.4 Caratteristiche economiche e organizzative di un campione di piattaforme *online-based*

| Nome | Dipendenti | Volume di investimenti (\$ Mln) | Crowd-workers loggati | Paga oraria (Minima/ Massima/ Media) (\$) | Volume di attività annue |
|------------------------|------------|---------------------------------|-----------------------|---|--------------------------|
| Amazon Mechanical Turk | 10 | 10-150 | 500.000 | 3,77/29,43 10,65 | 100.000-600.000 |
| Clickworker | 10 | | 800.000 | 0,50 /17,68 3,84 | |
| Crowd Guru | 15 | | 50.000 | | |
| Crowdfunder | 65 | 10 | | 0,51/15 2,93 | |
| Javoto | 36 | | 80.000 | | |
| Prolific | 3 | | 70.000 | 0,47/16,44 6,60 | |
| Mylittlejob | 25 | | 216.450 | 0,40/56,25 9,97 | 115.700 |
| Testbirds | 100 | | 250.000 | | |
| Content.de | 15 | | 7.000 | | |

Fonte: Rapporto INAPP (2018)

In una tale situazione, i dipendenti formalmente assunti sono pochi, mentre l'intera forza lavoro coinvolta nel processo produttivo può arrivare ad un massimo di 800.000 unità⁵ potenzialmente attive. Inoltre, per valutare adeguatamente un lavoro eseguito completamente online, è essenziale utilizzare un sistema di monitoraggio dell'attività delle piattaforme, impiegando algoritmi capaci di tracciare i posti di lavoro disponibili, ma anche i lavoratori coinvolti e le imprese. Un esempio è l'Online Labour Index (Oxford Internet Institute). I dati registrati da quest'indicatore, che monitora 162 piattaforme di lavoro online nel mondo, fanno notare che nel 2020 ci sono state 163 milioni di registrazioni globali di lavoratori online, dei quali 19 milioni erano attivi e 5 milioni erano lavoratori a tempo pieno con un guadagno di almeno 1.000 di dollari al mese (si veda figura 1.4).

Figura 1.4 Le principali attività lavorative di piattaforme digitali per Paese



Fonte: Online Labour Index
<https://ilabour.oii.ox.ac.uk/online-labour-index/>

⁵ Tale dinamica conferma la pratica comune nelle piattaforme aziendali di classificare la propria forza lavoro come lavoratori autonomi o collaboratori indipendenti, il che rappresenta (almeno nel Nord del mondo) un enorme passaggio all'incertezza del reddito e alla mancanza di tutele sociali e occupazionali per molti lavoratori (Vandaele 2018).

1.2.2 Tentativi regolatori e misure di previdenza sociale

Il dibattito sulle possibili tutele per i lavoratori delle piattaforme segue due approcci generali. Alcuni autori, come Harris e Krueger (2015), hanno fatto presente la necessità di stabilire una nuova categoria legale di “lavoratori indipendenti”. Affermano che le categorie esistenti di “dipendenti” e “lavoratori autonomi” sono inadatte alle nuove disposizioni di lavoro provenienti dall’economia delle piattaforme. Sostengono che i lavoratori delle piattaforme possono decidere se e quando lavorare, possono essere attivi su più piattaforme contemporaneamente e possono occuparsi di attività private mentre sono in attesa di nuovi lavori retribuiti da eseguire. Queste caratteristiche impediscono, secondo la loro visione, di quantificare l’orario lavorativo dei lavoratori indipendenti e di assegnare responsabilità ad un determinato lavoratore. Per queste ragioni, gli autori propongono di esentare i lavoratori indipendenti da alcuni benefici di cui godono i dipendenti, come il lavoro straordinario e il salario minimo. Eisenbrey e Mishel (2016) fanno invece notare che le maggiori piattaforme esercitano un controllo notevole sulle prestazioni di lavoro, ricordando per alcuni aspetti le caratteristiche dei datori di lavoro. Pensiamo a Uber e Deliveroo, che hanno imposto costi di servizio e standard prestazionali. I loro driver e rider possono essere sanzionati nel caso in cui rifiutino lavori quando sono connessi all’app. Inoltre, Uber offre un salario garantito, basato su dati relativi al tempo in cui i driver sono connessi e disponibili per lavorare. Posizioni simili, ma con sfumature diverse, si possono ritrovare nelle misure politiche adottate dagli Stati. Alcuni paesi hanno deciso di classificare i lavoratori delle piattaforme come lavoratori autonomi garantendo loro delle tutele *ad hoc*. La Francia ha introdotto disposizioni che garantiscono a questi lavoratori il diritto sindacale, il diritto di sciopero e il diritto alla formazione, ma consentono alle piattaforme di stabilire il proprio insieme di regole e diritti nei confronti di sé stessi e dei lavoratori della piattaforma, una disposizione in seguito dichiarata incostituzionale (legge 2018/2019). La Spagna ha optato per una presunzione confutabile di occupazione nel tentativo di garantire ai lavoratori della piattaforma i pieni diritti e le spettanze degli altri lavoratori dipendenti (Regio decreto 9/2021). In Italia troviamo diverse disposizioni per i lavoratori delle piattaforme e per i lavoratori delle piattaforme di consegna (legge 128/2019) (Luande e De Minicis 2021), con interpretazioni divergenti, in modo particolare, nella giurisprudenza e negli accordi collettivi (si veda la tabella A1 nell’appendice A). Nonostante ciò, la maggior parte delle misure riguarda le piattaforme *location-based*. Il perché è facile da capire. Questo tipo di attività è molto più visibile e consente ai lavoratori di riunirsi in spazi fisici, dove possono condividere le loro idee e organizzarsi, richiamando dunque alcuni andamenti dell’organizzazione del lavoro e dei lavoratori che si rifanno all’economia tradizionale.

D’altra parte, però, il crescente fenomeno delle piattaforme di lavoro digitali rimane sottovalutato. Se il dibattito sulla classificazione dei soggetti coinvolti richiede un occhio attento ai modi in cui le piattaforme influenzano la prestazione lavorativa, la

forte competizione salario/prezzo rende urgente l'introduzione di una retribuzione minima standard per i lavoratori autonomi in grado di garantire loro uno stipendio dignitoso. Per quanto riguarda il lavoro autonomo svolto sulle piattaforme, il rispetto della retribuzione minima potrebbe essere accertato anche richiedendo l'interoperabilità dei dati relativi alla loro attività lavorativa con le banche dati pubbliche.

Un simile esperimento potrebbe essere legato all'introduzione di una nuova rete di ammortizzatori sociali universali che abbraccino il lavoro contingente, sia in termini di contributi che di benefici. Ad ogni lavoratore potrebbe essere assegnato un conto personale di previdenza sociale sul quale vengono accumulati tutti i contributi previdenziali, anche quelli derivanti da datori di lavoro o contratti diversi (De Minicis *et al.* 2019a; INPS 2021)⁶. I lavoratori, mediante una app, potrebbero accedere alle informazioni circa i diritti maturati, i pagamenti ricevuti e le ore di lavoro, consentendo al lavoratore stesso e alle autorità di ricostruire la carriera lavorativa e, allo stesso tempo, di contestare eventuali incongruenze tra le ore dichiarate e quelle effettive di lavoro. Nel complesso, la combinazione della presunzione d'occupazione, il diritto ad uno stipendio dignitoso per i lavoratori autonomi e le reti di ammortizzatori sociali universali e cedibili possono rappresentare il presupposto per contrastare il lavoro precario, dentro e fuori le piattaforme.

⁶ L'idea è quella di avere un conto individuale per ogni lavoratore (occasionale), che copra i contributi previdenziali, il TFR e altri contributi e premi assicurativi pagati dai datori di lavoro. Un tentativo simile è stato fatto in Austria nel 2003 ed è attualmente oggetto di discussione in Spagna nell'ambito di misure pensate per ridurre il dualismo nel mercato del lavoro (la *mochila* austriaca) (Pastor Martínez 2020). La *mochila* (borsa) deve funzionare come strumento in grado di unificare benefici e diritti maturati nel corso di carriere discontinue e frammentate. Alla fine di ogni rapporto, il lavoratore acquisisce diritti con fondi che può mantenere nei lavori successivi. Nel modello austriaco la borsa funge da indennità in caso di licenziamento. Il fondo è un diritto personale del lavoratore, che può decidere se utilizzarlo o meno al momento dell'interruzione del rapporto di lavoro. Qualora il diritto venga mantenuto, al termine della carriera lavorativa può essere maturato a beneficio della pensione.

Bibliografia

- Belloni M., Alessie R. (2013), Retirement choices in Italy. What an option value model tells us, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 75, n.4, pp.499-527
- De Minicis M., (2021), Così la Spagna risolve il rebus dei rider, *lavoce.info*, 29 marzo <<https://bit.ly/3ycnM1B>>
- De Minicis M. (2018a), Precari e capitale, socializzazione e contingenza della forza lavoro, *Economia & Lavoro*, n.1, pp.121-130
- De Minicis M. (2018b), Povertà, Reddito, Lavoro nel Post-Fordismo digitalizzato, *Menabò di Etica ed Economia*, n.81, 4 aprile <<https://bit.ly/3DJZZaa>>
- De Minicis M., Donà S., Lettieri N., Marocco M. (2019a), Disciplina e tutela del lavoro nelle digital labour platform. Un modello di tecnoregolazione, *Economia & Lavoro*, n.3, pp. 89-106
- De Minicis M., Esposito P., Marsiglia S., Marocco M., Scicchitano S. (2019b), *Gli internauti e i lavoratori on line: prime evidenze da Inapp-PLUS 2018*, Inapp Policy Brief n.15, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3DIUAQE>>
- De Minicis M., Mandrone E., Marocco M. (2021), World Wide Work - Il lavoro nella rete, *Forum Disuguaglianze Diversità*, 28 maggio <<https://bit.ly/3oHfewz>>
- De Minicis M., Marucci M. (2019), In-work poverty, precarious work and indebtedness. The steady state European equilibrium?, *OSF*, May 17 <<https://bit.ly/31OY5YA>>
- Eisenbrey R., Mishel L. (2016), *Uber business model does not justify a new 'independent worker' category*, Economic Policy Institute, March 17 <<https://bit.ly/3dFszz6>>
- Eurofound (2018), *Employment and working conditions of selected types of platform work*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurofound (2017), *Exploring self-employment in the European Union*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2016) *A European agenda for the collaborative economy*, Brussels, COM(2016) 356 final
- Filippi M., Marocco M., Quaranta R., Scicchitano S. (2021), La domanda di lavoro discontinuo nei dati amministrativi. Dal 2009 al Covid-19, *Economia & Lavoro*, n.2, pp.105-134
- Guarascio D. (a cura di) (2018), *Report sull'economia delle piattaforme digitali in Europa e in Italia*, Inapp Report n.7, Roma, Inapp <<https://bit.ly/2MhF7BI>>
- Harris S., Krueger B. (2015), *A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work. The "Independent Worker"*, Discussion Paper n.10, The Hamilton Project
- ILO (2016), *Non Standard Employment around the World. Understanding Challenges*, Geneva, ILO
- INPS (2021), *L'innovazione dell'INPS per il rilancio del paese, XX Rapporto*, Roma, INPS <<https://bit.ly/3rj5msr>>

- INPS, Veneto Lavoro (2016), *Il Lavoro Accessorio 2008-2015. Profili delle aziende e dei lavoratori. Dossier Statistico*, Roma, INPS
- Luande P., De Minicis M. (2021), Plataformas, sociedade e estado. A organização do trabalho e produção nas plataformas digitais de trabalho, *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, n.7-1, pp. 83-104
- Parelo C.P. (2011), Labor market rigidity and productivity growth in a model of innovation-driven growth, *Economic Modelling*, 28, n.3, pp.1058-1067
- Pastor Martínez J. (2020), *La mochila austriaca: viabilidad de proponer un sistema alternativo al modelo laboral español actual*, Madrid, Comillas Universitat Pontificia
- Querzé R. (2012), Abercrombie, l'errore sul lavoro si paga: dieci flessioni. E «squat» per le ragazze, *Corriere della Sera*, 7 marzo <<https://bit.ly/3ITpShU>>
- Spasova S., Bouget D., Ghailani D., Vanhercke B. (2017), *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies 2017*, Brussels, European Commission
- Srnicek N. (2017), *Platform Capitalism*, Cambridge, Polity Press
- Standing G. (2011), *The precariat the new dangerous class*, London, Bloomsbury Academic
- Stock J.H., Wise D.A. (1990), Pensions, the option value of work, and retirement, *Econometrica*, 58, n.5, pp.1151-1180
- Vandaele K. (2018), *Will trade unions survive in the platform economy? Emerging patterns of platform workers' collective voice and representation in Europe*, ETUI Working Paper n.5, Brussels, European Trade Unit Institute <<http://bit.ly/ETUI-WP2018-05>>
- van Sonsbeek J.M. (2011), Micro simulations on the effects of ageing-related policy measures. The Social Affairs Department of the Netherlands Ageing and Pensions Model, *International Journal of Microsimulation*, 4, n.1, pp.72-99

Appendice A

Tabella A1. Piattaforme lavorative – Approcci e tentativi di regolazione nel mondo

| Paese | Status | Principali aspetti | Tipo(i) di piattaforma |
|----------|------------------------------------|---|---|
| Spagna | Lavoro dipendente | Seguendo una consistente giurisprudenza, il Rejo decreto-legge 9/2021 ricomprende i fattorini delle piattaforme di consegna pasti nella forma contrattuale generale del lavoro dipendente. Nell'algoritmo viene espressamente individuata una capacità di controllo, organizzazione, valutazione e profilazione nell'esecuzione della prestazione lavorativa secondo uno schema tipico del lavoro dipendente. La legge modifica anche lo Statuto dei lavoratori di modo che i lavoratori dipendenti di qualsiasi Platform work, e di conseguenza anche i sindacati, abbiano diritto a conoscere il funzionamento degli algoritmi utilizzati per valutare il lavoro o assegnare le mansioni. Si prevede anche la creazione di un comitato di esperti che si coordinerà con il governo e studierà il corretto uso dell'intelligenza artificiale e degli algoritmi nei rapporti di lavoro. | Piattaforme location-based (consegna pasti a domicilio) |
| Francia | Lavoro autonomo (categoria ad-hoc) | I fattorini sono classificati come lavoratori autonomi ma con alcuni diritti del lavoro dipendente (libertà di associazione, diritto allo sciopero e diritto alla formazione). Le piattaforme devono anche garantire la trasparenza dell'algoritmo e il rispetto del codice dei trasporti e della logistica. | Piattaforme location-based (consegna pasti a domicilio) |
| Germania | Lavoro autonomo (categoria ad-hoc) | Pur essendo al momento classificati come un tipo di lavoro indipendente, il Governo tedesco ha lanciato una proposta per garantire ai lavoratori delle piattaforme il diritto ad un trattamento obbligatorio previdenziale al di là del tipo di classificazione adottata. La legislazione tedesca prevede anche una terza categoria intermedia tra il lavoratore subordinato e il lavoratore autonomo, che potrebbe in futuro essere utilizzata per classificare i lavoratori delle piattaforme. | Piattaforme di lavoro |
| Brasile | Lavoro autonomo (categoria ad-hoc) | Sono state riconosciute alcune tutele ai lavoratori che svolgono attività per le piattaforme, attraverso l'applicazione di norme su salute, igiene e sicurezza sul lavoro già applicate ai lavoratori dipendenti. Secondo la giurisprudenza brasiliana, tali imprese devono quindi assumere alcune delle responsabilità tipiche del datore di lavoro. | Piattaforme location-based |

| Paese | Status | Principali aspetti | Tipo(i) di piattaforma |
|--------------------|--|---|--|
| Regno Unito | Categoria intermedia | Classificati come ‘worker’, una categoria intermedia tra autonomia e subordinazione, i lavoratori delle piattaforme giovano quindi di alcune tutele del lavoro dipendente, ad esempio il salario minimo, le ferie retribuite, la normativa sull’orario di lavoro e la tutela contro la discriminazione, ma non di altre, come la protezione dai licenziamenti illegittimi. | Piattaforme location-based |
| Italia | Lavoro autonomo Lavoro dipendente (part-time) | In Italia la legge n. 128/2019 ha risolto solo in parte il problema della classificazione dei lavoratori delle piattaforme. Da un lato si è introdotta una presunzione di ‘etero-organizzazione’ per i lavoratori delle piattaforme (sia <i>location based</i> che <i>online based</i>), ovvero, stando all’interpretazione della Corte di Cassazione, un rapporto di lavoro autonomo a cui si applicano le tutele della subordinazione. Dall’altro lato la legge ha introdotto una norma speciale per i fattorini assunti con rapporti autonomi occasionali, che include l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e limitazioni all’utilizzo di forme di rating e ranking per assegnare i turni. Al contempo la legge assegna delle importanti funzioni alla contrattazione collettiva per entrambe le tipologie di lavoro su piattaforma. Al momento, i sindacati hanno raggiunto un accordo con una importante piattaforma di consegna pasti che riconosce i lavoratori come subordinati ma tenendo un orario di lavoro molto frammentato (anche 10 ore a settimana spalmati su 6 giornate lavorative). Un altro accordo, siglato dal sindacato di destra UGL con una organizzazione che raccoglie le principali piattaforme di consegna pasti, considera i fattorini come autonomi, applica alcune delle tutele previste dalla legge no. 128/2019 ma ne deroga altre, come il divieto di retribuzione a cottimo. L’accordo ribadisce in più punti che le piattaforme sono una semplice struttura tecnologica algoritmica, un fornitore di servizi informatici il cui ruolo consiste nel favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro nello spazio digitale. | Piattaforme di lavoro Piattaforme location-based (consegna pasti a domicilio) |

| Paese | Status | Principali aspetti | Tipo(i) di piattaforma |
|-------------|----------------------|---|----------------------------|
| Cina | Categoria intermedia | Secondo diverse evidenze il rapporto tra piattaforma e fattorini ha caratteristiche simili a quelle del lavoro subordinato, specie per quanto riguarda la dipendenza economica, la situazione di quasi mono-committenza (per quanto riguarda i fattorini), e una rilevante capacità di coordinamento e di sanzione esercitata dalla piattaforma sui lavoratori (Fei Wu e Zheng 2020). | Piattaforme location-based |

2. *Policy option A*: un miglior sistema di assicurazione contro la disoccupazione

Uno dei miglioramenti più rilevanti di T-DYMM 2.0 (pubblicato nel 2016) rispetto alla prima versione del modello riguardava l'introduzione di una legislazione sull'indennità di disoccupazione nel processo di simulazione. Questo ha consentito un'analisi più precisa dell'impatto di una carriera discontinua sulla pensione (i periodi di disoccupazione sono spesso coperti da contributi figurativi) e soprattutto, ha posto le basi per la stima della povertà complessiva e degli indicatori di disuguaglianza in T-DYMM. I modelli T-DYMM 3.0 e 3.1 hanno permesso l'avanzamento dei precedenti modelli e hanno introdotto la normativa della DIS-COLL (un'indennità di disoccupazione *ad hoc* per i lavoratori 'parasubordinati') nello scenario di riferimento.

Nella *Policy option A*, abbiamo testato un'eventuale espansione della normativa sull'indennità di disoccupazione, prima estendendo la NASpI (indennità di disoccupazione standard per i lavoratori dipendenti) ai lavoratori 'parasubordinati'. Dopodiché abbiamo introdotto una versione ampliata dell'ISCRO (un'indennità per lavoratori autonomi introdotta recentemente). Come menzionato nella sezione 1.1, la crisi dovuta al Covid-19 ha evidenziato i limiti del sistema italiano in materia di sussidi di disoccupazione: non essendo previsti a regime istituti rivolti ai lavoratori autonomi, il Governo ha dovuto intervenire con misure di sostegno straordinarie *ad hoc*. La *policy A* valuta la possibilità di introdurre indennità di disoccupazione permanenti per tutti i lavoratori autonomi attraverso l'espansione di una misura recentemente introdotta. Alcune assunzioni e semplificazioni si sono rese necessarie nella simulazione delle indennità di disoccupazione. Innanzitutto, in T-DYMM NASpI e DIS-COLL sono incompatibili con i redditi da lavoro, sebbene la normativa consentirebbe una compatibilità parziale¹. In secondo luogo, se nel modello T-DYMM 3.0 il *take-up rate* dei trasferimenti sociali si presupponeva semplicisticamente fosse al 100%, in T-DYMM 3.1 i tassi d'utilizzo per il regime di reddito minimo e i benefici di disoccupazione sono

¹ Per legge entrambi i benefici sono compatibili (se la condizione lavorativa è comunicata tempestivamente all'INPS e previa riduzione dell'indennità pari all'80% del reddito da lavoro percepito) con reddito da lavoro fino a € 8.145 in caso di lavoro subordinato e fino a € 4.800 in caso di lavoro autonomo. Poiché le soglie di reddito sono molto basse, T-DYMM presuppone semplicisticamente che non ci sia compatibilità tra lavoro e NASpI o DIS-COLL.

in linea con gli ultimi dati disponibili². Per entrambi i regimi e i benefici, viene imposta una forte persistenza per i ‘beneficiari’: ciò significa che se una persona soddisfa i requisiti nel periodo $t-1$ e riceve i benefici, c’è una forte possibilità che li possa ricevere anche nel periodo t , se ancora soddisfa i requisiti. Oltre a questo, per simulare il c.d. ‘stato di disoccupazione’ menzionato nella normativa³, i beneficiari sono selezionati in base ad un punteggio stimato sulla probabilità di essere disoccupati nell’indagine EU-SILC rispetto a inattivi⁴.

Per quel che riguarda il reddito da lavoro autonomo, bisogna ricordare che, nell’attuale versione di T-DYMM, i redditi degli archivi dell’INPS per categorie specifiche di lavoratori autonomi (entro una determinata fascia di reddito) sono stati corretti con le informazioni derivate dalla Dichiarazione dei Redditi fornite dal Dipartimento delle Finanze. Tale aggiustamento consente una rappresentazione molto più accurata della distribuzione dei redditi per i lavoratori autonomi rispetto alle vecchie versioni del modello⁵.

2.1 Estensione della NASpI per i lavoratori parasubordinati

L’articolo 15 del decreto legislativo n. 22/2015 (parte del cosiddetto “Jobs Act”) introduce nel sistema italiano di protezione contro la disoccupazione un nuovo tipo di beneficio chiamato DIS-COLL, pensato in maniera specifica per coloro che abbiamo definito precedentemente come lavoratori ‘parasubordinati’ (Collaboratori Coordinati e Continuativi, Co.Co.Co). La formula computazionale della DIS-COLL è simile a quella della NASpI, ma con una durata nettamente inferiore (massimo 6 mesi contro i 24 della NASpI) e non prevede il versamento di contribuzione figurativa (quindi, ai fini pensionistici, i periodi coperti dalla DIS-COLL non vengono considerati).

Come parte della *policy option A*, abbiamo deciso di estendere la NASpI ai lavoratori parasubordinati, nel tentativo di semplificare il sistema, aumentare l’uguaglianza tra i disoccupati e rafforzare la copertura del sistema previdenziale sia nella fase attiva (incrementando la durata dei benefici) che al momento del pensionamento (versando contributi figurativi).

² Per i primi due anni della simulazione vengono utilizzati i rispettivi dati amministrativi per gli allineamenti. Dagli ultimi dati disponibili in poi, il rapporto tra beneficiari effettivi (dati amministrativi) e potenziali (ottenuti dalle simulazioni di T-DYMM) è mantenuto costante.

³ Secondo l’articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2015, “Sono considerati disoccupati i soggetti privi di impiego che dichiarano la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l’impiego”.

⁴ Le regressioni (logit) vengono eseguite separatamente per uomini e donne e le variabili esplicative includono età, area di nascita, stato civile, stato parentale, istruzione, livello di istruzione, esperienza lavorativa e numero di mesi trascorsi in disoccupazione nell’ultimo anno.

⁵ Per maggiori dettagli, si veda appendice 1 del Report di Analisi.

2.2 Estensione dell'ISCRO a tutti i lavoratori autonomi

L'articolo 1 della legge n. 178/2020 (legge di Bilancio del 2021) introduce una nuova (e temporanea) rete di sicurezza sociale, l'Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa, ISCRO, con l'obiettivo di estendere i sussidi di disoccupazione per i lavoratori autonomi in possesso di partita I.V.A. (imposta sul valore aggiunto) e iscritti alla Gestione Separata INPS. Si tratta di un beneficio sperimentale, istituito per il periodo 2021-2023, del quale i lavoratori possono usufruire solo una volta in questi tre anni e per una durata massima di 6 mesi. I beneficiari ISCRO devono aver prodotto un reddito da lavoro autonomo, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, inferiore al 50% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei 3 anni anteriori; avere dichiarato, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito non superiore a € 8.145; essere in regola con la contribuzione previdenziale obbligatoria ed essere titolari di partita I.V.A. attiva da almeno 4 anni. L'importo dell'indennità ISCRO, calcolato sulla base dell'ultimo reddito da lavoro autonomo certificato, non può essere inferiore a € 250 né superiore a € 800. Tra il 2021 e il 2023, l'aliquota contributiva per i lavoratori autonomi in possesso di partita I.V.A. e iscritti alla Gestione Separata INPS è aumentata dello 0,26% durante il primo anno. Per il secondo e terzo anno l'aumento è pari allo 0,51%. L'ISCRO è incompatibile con il cosiddetto Reddito di Cittadinanza (RdC).

Poiché le informazioni dettagliate sull'ISCRO sono state rese disponibili solo a fine giugno 2021⁶, lo scenario di riferimento del modello T-DYMM non le tiene in considerazione. Al contrario, abbiamo introdotto l'ISCRO come parte dello scenario della nostra *policy A*, con alcune importanti aggiunte: l'estensione dell'accesso all'ISCRO (e il versamento di contributi aggiuntivi) a tutti i lavoratori autonomi, non solo ai titolari di partita I.V.A. agli iscritti alla Gestione Separata INPS (i potenziali beneficiari sono quindi passati da 400 mila a 5 milioni nel 2021); il versamento di contributi figurativi per i periodi coperti dall'ISCRO, come per la NASpI; l'applicazione di tale *policy option* per l'intero periodo tra il 2022 e il 2070; la compatibilità dell'ISCRO con il RdC, sebbene la prova dei mezzi per il RdC consideri tutte le altre entrate, compresa l'ISCRO, e di conseguenza la presenza simultanea dei due istituti è estremamente rara in simulazione. Per questa versione estesa dell'Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa, denominata ISCRO 2.0, presupponiamo che i *take-up rate* siano uguali a quelli della NASpI.

⁶ Per maggiori dettagli, si veda Circolare INPS n. 94/2021.

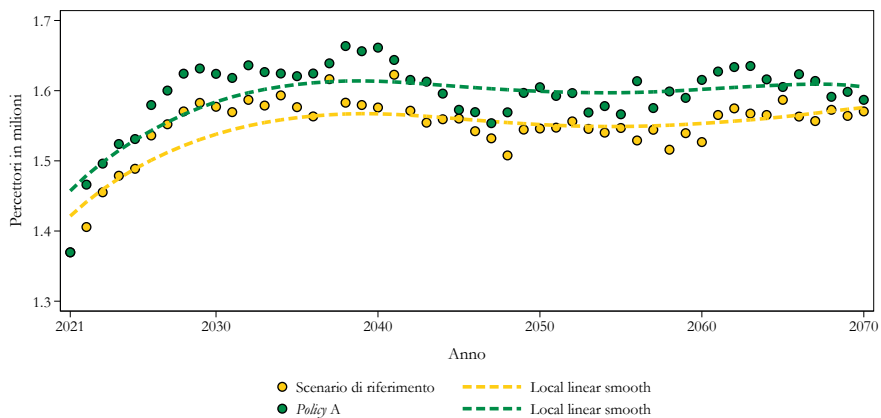
2.3 Risultati

2.3.1 Risultati sulla popolazione target

I beneficiari della DIS-COLL nel 2016 e 2017 sono stati circa lo 0,6-0,7% del totale dei beneficiari di indennità di disoccupazione; perciò, la maggior parte dell'impatto della *policy A* si deve all'introduzione dell'ISCRO 2.0.

La *policy A* estende il numero dei beneficiari di indennità di disoccupazione del 3% rispetto allo scenario di riferimento in modo piuttosto costante nel periodo di simulazione (figura 2.1).

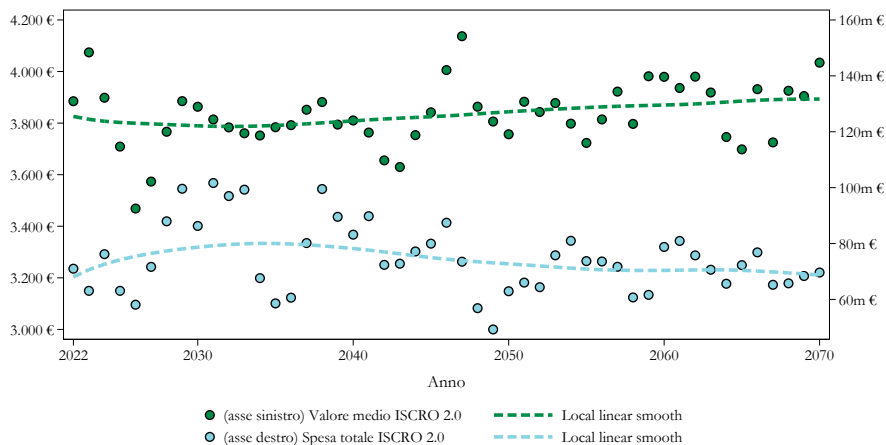
Figura 2.1 Numero di beneficiari di indennità di disoccupazione



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

La spesa complessiva dell'ISCRO 2.0 e il valore medio dei benefici rimangono relativamente stabili nel corso del tempo (figura 2.2).

Figura 2.2 Valore medio e spesa totale per ISCRO 2.0



Nota: i valori sono scontati al 2021 utilizzando il tasso di crescita del PIL nominale. Le spese sono espresse in milioni di euro.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

La tabella 2.1 confronta il gruppo dei lavoratori autonomi e quello dei beneficiari dell'ISCRO 2.0 per i 5 decenni in cui viene sperimentata la politica (49 anni, dal 2022 al 2070). Sebbene le donne siano in numero inferiore nell'ambito del lavoro autonomo rispetto agli uomini, sono più propense a ricevere l'ISCRO 2.0. Allo stesso modo, i lavoratori con un livello d'istruzione basso, gli artigiani, i commercianti e gli agricoltori e, in misura minore, gli stranieri hanno più probabilità di ricevere l'ISCRO 2.0 rispetto ai lavoratori con alto livello d'istruzione, professionisti e italiani. Mentre il gruppo dei lavoratori autonomi ringiovanisce nel corso del periodo di simulazione (e diminuisce di numero, seguendo l'andamento assunto negli ultimi anni), i beneficiari dell'ISCRO 2.0 invecchiano significativamente dopo il primo decennio di simulazione. Questo perché all'aumento dei requisiti d'età per il pensionamento (collegato alle variazioni dell'aspettativa di vita) non corrisponde un aumento sufficientemente elevato del tasso di occupazione per gli anziani secondo le previsioni di AWG (*Ageing Populations and Sustainability Working Group*, gruppo di lavoro del Comitato di Politica Economica della Commissione Europea su Invecchiamento della Popolazione e Sostenibilità), che usiamo come dati di riferimento. Pertanto, nelle simulazioni di T-DYMM, non è raro vedere persone che perdono il lavoro negli ultimi anni di attività prima del pensionamento, soprattutto quando l'Età Standard di Pensionamento (*Standard Pensionable Age*, SPA) supera i 67 anni.

Tabella 2.1 Caratteristiche dei lavoratori autonomi e dei beneficiari dell'ISCRO 2.0 durante il periodo di simulazione

a. Lavoratori autonomi

| Età media | Genere | | Area di nascita | | Titolo di studio | | | Categoria di autonomo | |
|-----------|--------|--------|-----------------|----|-------------------------------------|-----------------------------|-----------|---------------------------------------|-----------------------|
| | Donne | Uomini | Italia | UE | Fino alla secondaria di primo grado | Secondaria di secondo grado | Terziaria | Artigiani, commercianti e agricoltori | Liberi professionisti |
| 2022-2030 | 38% | 62% | 89% | 2% | 26% | 46% | 27% | 74% | 26% |
| 2031-2040 | 41% | 59% | 84% | 3% | 22% | 48% | 30% | 73% | 27% |
| 2041-2050 | 44% | 56% | 79% | 4% | 21% | 48% | 31% | 75% | 25% |
| 2051-2060 | 45% | 55% | 75% | 4% | 22% | 48% | 30% | 77% | 23% |
| 2061-2070 | 45% | 55% | 73% | 4% | 24% | 47% | 29% | 78% | 22% |

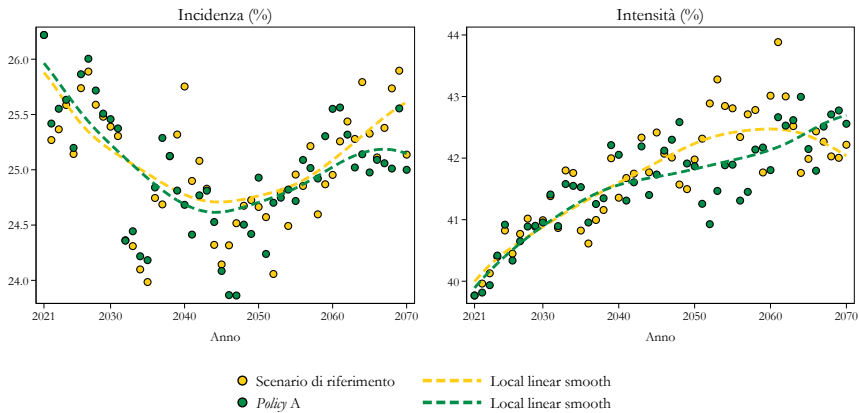
b. Beneficiari dell'ISCRO 2.0

| Età media | Genere | | Area di nascita | | Titolo di studio | | | Categoria di autonomo | |
|-----------|--------|--------|-----------------|----|-------------------------------------|-----------------------------|-----------|---------------------------------------|-----------------------|
| | Donne | Uomini | Italia | UE | Fino alla secondaria di primo grado | Secondaria di secondo grado | Terziaria | Artigiani, commercianti e agricoltori | Liberi professionisti |
| 2022-2030 | 57% | 43% | 88% | 3% | 46% | 38% | 16% | 82% | 18% |
| 2031-2040 | 59% | 41% | 85% | 5% | 43% | 43% | 14% | 86% | 14% |
| 2041-2050 | 65% | 35% | 81% | 4% | 35% | 47% | 18% | 85% | 15% |
| 2051-2060 | 66% | 34% | 75% | 6% | 35% | 45% | 20% | 84% | 16% |
| 2061-2070 | 70% | 30% | 66% | 7% | 35% | 48% | 18% | 86% | 14% |

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

La figura 2.3 illustra l'evoluzione dell'incidenza e dell'intensità della povertà⁷ per i lavoratori autonomi (coloro che hanno lavorato come autonomi per almeno l'80% della loro carriera) nello scenario di riferimento e nel caso della *policy A*.

Figura 2.3 Incidenza e intensità della povertà per i lavoratori autonomi



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

La figura 2.4 mostra lo stesso indicatore per i soggetti disoccupati che hanno recentemente perso il posto di lavoro (nello stesso anno o in quello precedente). In base alle simulazioni di T-DYMM, si prevede che i redditi medi da lavoro per i lavoratori autonomi (in particolare artigiani, commercianti e agricoltori) si ridurranno rispetto a quelli dei dipendenti; e si prevede che anche i lavoratori autonomi diventeranno più suscettibili ai rischi di disoccupazione⁸, aumentando il rischio di povertà dopo la prima

⁷ L'*Head count ratio* (H) è un indicatore dell'incidenza della povertà e misura la quota della popolazione di riferimento con reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di povertà, pari al 60% del reddito disponibile equivalente mediano calcolato sulla popolazione complessiva. L'*Income gap ratio* (I) è un indicatore dell'intensità della povertà; è pari alla distanza media tra il reddito dei poveri e la soglia di povertà:

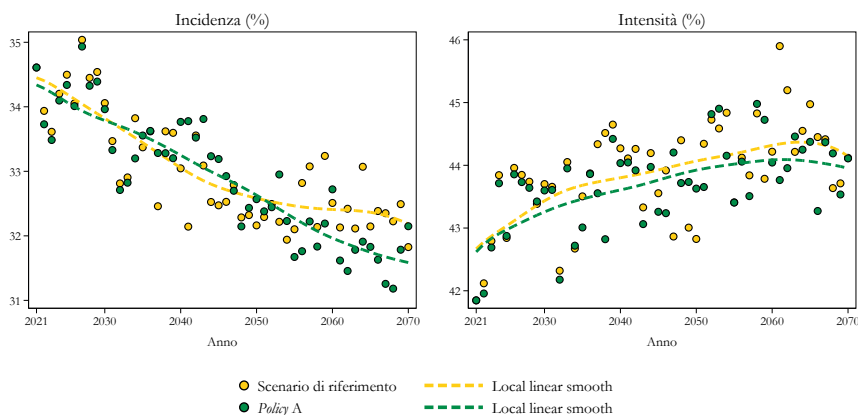
$$[3] I = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right) = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \frac{g_i}{z}$$

dove z è la soglia di povertà; y_i è il reddito disponibile dell' i -esimo individuo povero; q si riferisce al totale della popolazione di riferimento povera; e g_i è il divario di povertà individuale. Si può ottenere l'indice noto come *Poverty Gap* (divario di povertà), che mette in relazione l'intensità della povertà con la popolazione complessiva, semplicemente moltiplicando H per I .

⁸ Il primo è dovuto essenzialmente al ringiovanimento della categoria, il secondo all'aumento dei requisiti di età per la pensione a cui non corrispondono aumenti sufficienti dei tassi di occupazione degli anziani, secondo le proiezioni dell'AWG.

metà della simulazione. Nell'ambito della *policy A*, l'aumento negli ultimi anni è meno pronunciato, seppure l'impatto appaia molto limitato. Un leggero effetto positivo è visibile anche nel divario di povertà, lievemente diminuito.

Figura 2.4 Incidenza e intensità della povertà per i disoccupati da poco tempo



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

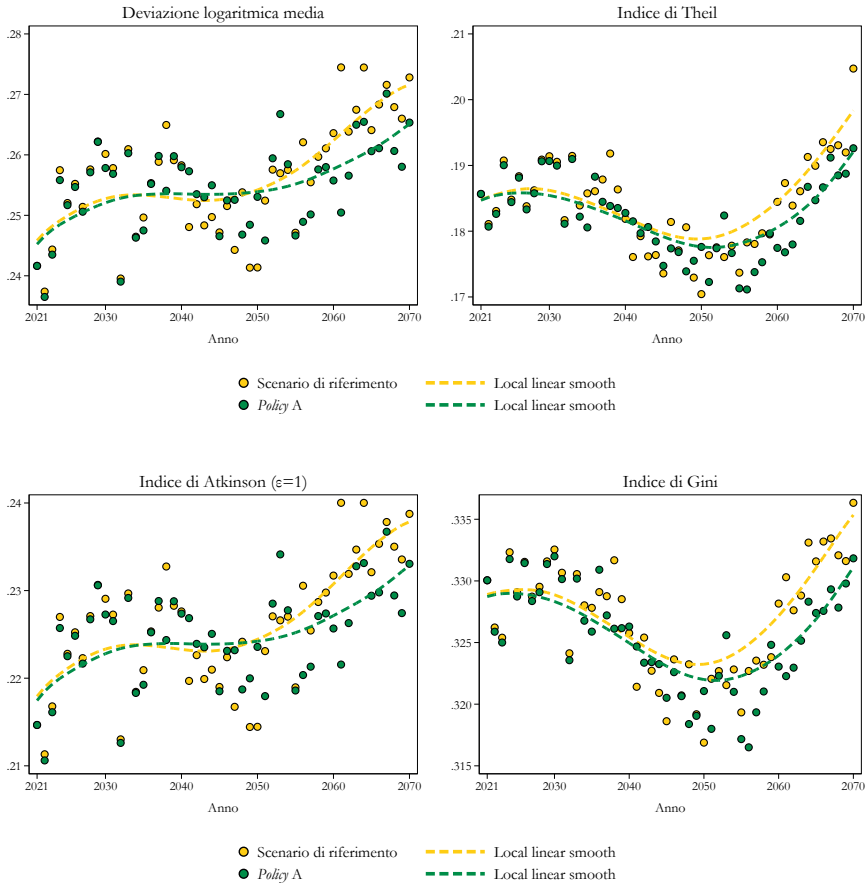
Per quanto riguarda gli indicatori di redistribuzione e disuguaglianza, in questo rapporto abbiamo deciso di riportarne quattro: l'indice di Gini, l'indice di Atkinson, l'indice di Theil e la deviazione logaritmica media⁹. Nella figura 2.5, tutti gli indicatori di disuguaglianza per i disoccupati da poco tempo si riducono nello scenario con *policy A* rispetto allo scenario di riferimento, poiché la posizione di svantaggio dei lavoratori autonomi in termini di indennità di disoccupazione è parzialmente corretta¹⁰. Ancora una volta, l'impatto è più evidente nella seconda metà della simulazione, quando

⁹ L'indice di Gini è un indicatore sintetico di disuguaglianza che misura la dispersione del reddito sull'intera distribuzione. Varia tra 0 (perfetta uguaglianza nella distribuzione del reddito) e 1 (perfetta disuguaglianza). È più sensibile ai cambiamenti nel mezzo della distribuzione (Atkinson A.B., 1970, On the Measurement of Inequality, *Journal of Economic Theory*, 2, n.3, pp.244-263). L'indice di Atkinson misura la quota del reddito totale a cui la società sarebbe disposta a rinunciare per sradicare la disuguaglianza. In altre parole, se l'indice è uguale a 0,3, significa che il benessere sociale rimarrebbe lo stesso se il reddito totale fosse ridotto del 30% e la parte restante fosse equamente distribuita tra la popolazione. L'indice di Atkinson consente di ponderare i redditi secondo un livello predefinito di avversione alla disuguaglianza di reddito tramite il parametro ϵ . Quando $\epsilon=1$, l'indicatore è moderatamente sensibile ai cambiamenti all'estremità inferiore della distribuzione, e questo è l'approccio relativamente neutro che abbiamo scelto di seguire nella nostra analisi. Infine, utilizziamo anche indici di entropia generalizzata, ovvero la deviazione logaritmica media e l'indice di Theil (Bourguignon F., 1979, Decomposable Income Inequality Measures, *Econometrica*, 47, n.4, pp.901-920).

¹⁰ La correzione è in effetti parziale, in quanto l'ISCR0 2.0 (per i lavoratori autonomi) è molto meno generoso della NASpI (per gli altri lavoratori).

l'incidenza dell'ISCRO 2.0 diviene più rilevante, secondo l'evoluzione simulata del gruppo dei lavoratori autonomi (si veda sopra). Inoltre, l'estensione della NASpI per i lavoratori parasubordinati è destinata a uniformare le posizioni tra i disoccupati con diverse esperienze lavorative.

Figura 2.5 Indicatori di disuguaglianza del reddito disponibile equivalente per i disoccupati da poco tempo



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

Poiché la *policy A* include il versamento di contributi figurativi ai beneficiari dell'ISCRO 2.0 ed estende la NASpI per i parasubordinati al posto della DIS-COLL (quest'ultima non versa contributi figurativi, la prima sì), è ragionevole aspettarsi degli impatti anche sulle pensioni. Gli anni medi di contributi al pensionamento e gli importi delle pensioni si innalzano leggermente rispetto allo scenario di riferimento per coloro che hanno lavorato principalmente come lavoratori autonomi o parasubordinati (tabella 2.2). Per confrontare le posizioni individuali dei neo-pensionati nel corso del periodo di simulazione abbiamo tenuto conto di due indicatori: i) il tasso di sostituzione, calcolato come rapporto percentuale tra la prima pensione e la media degli ultimi cinque redditi da lavoro (un indicatore soggettivo); ii) il rapporto percentuale tra la prima pensione e il cosiddetto trattamento minimo (un indicatore oggettivo)¹¹. I valori di questi indicatori sono solo molto lievemente più alti nello scenario *policy A* rispetto allo scenario di riferimento. Le differenze sono in qualche modo visibili per le coorti più giovani per cui l'innovazione di *policy* (presente nella simulazione dal 2022) ha abbastanza tempo per produrre i suoi effetti¹². L'impatto complessivo della *policy A* sui contributi pensionistici maturati e (di conseguenza) l'impatto sugli importi delle pensioni è minimo.

Tabella 2.2 Condizione di pensionamento per coorte di nascita per coloro che hanno lavorato principalmente come lavoratori autonomi o parasubordinati

| Coorte di nascita | Anni di contribuzione* | | Tasso di sostituzione lordo** | | Pensione lorda/trattamento minimo** | |
|-------------------|-------------------------|-----------------|-------------------------------|-----------------|-------------------------------------|-----------------|
| | Scenario di riferimento | <i>Policy A</i> | Scenario di riferimento | <i>Policy A</i> | Scenario di riferimento | <i>Policy A</i> |
| 1960-1964 | 35.3 | 35.3 | 59.7 | 59.7 | 1.4 | 1.4 |
| 1965-1969 | 36.0 | 36.0 | 57.1 | 57.3 | 1.4 | 1.4 |
| 1970-1974 | 36.8 | 36.8 | 56.1 | 56.2 | 1.4 | 1.4 |
| 1975-1979 | 35.5 | 35.6 | 53.9 | 52.9 | 1.4 | 1.4 |
| 1980-1984 | 37.3 | 37.5 | 53.0 | 53.4 | 1.5 | 1.5 |
| 1985-1989 | 37.0 | 37.1 | 53.7 | 54.6 | 1.5 | 1.5 |

Nota: lavoratori che hanno trascorso almeno il 50% delle carriere come autonomi o parasubordinati; *medio; **mediano.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

¹¹ Il 'trattamento minimo' è un importo soglia (€ 515 nel 2020) corrisposto ai pensionati appartenenti ai regimi retributivo (*Defined Benefit*, DB) e misto. Il trattamento minimo, pur essendo destinato ad estinguersi una volta completato il passaggio al regime contributivo (*Notional Defined Contribution*, NDC), è utilizzato come parametro di riferimento per le regole di indicizzazione e per il computo di diversi benefici.

¹² Le coorti di nascita quinquennali per le quali sono riportati i risultati (dal 1960-1964 al 1985-1989) sono state scelte in quanto la maggior parte dei loro componenti accede alla pensione entro il periodo di simulazione (2016-2070).

2.3.2 Indicatori di povertà e disuguaglianza

La figura 2.6 illustra l'evoluzione dell'incidenza e dell'intensità della povertà per la popolazione attiva (tra i 18 anni e l'SPA, stabilita a 67 anni nel 2021 e collegata con l'aumento dell'aspettativa di vita), dividendo per genere. Così come visto per gli effetti sul gruppo destinatario della *policy* (i lavoratori autonomi e i disoccupati da poco tempo), anche l'impatto sulla povertà della popolazione attiva (tra i 18 anni e l'SPA) è lieve e si concentra sugli ultimi anni della simulazione, quando i casi di lavoratori autonomi poveri e di disoccupati in un'età avanzata sono più frequenti (si veda sopra). La *policy* sembra influire in maniera più visibile sugli occupati uomini, nonostante siano le donne le principali beneficiarie dell'ICRO 2.0, come mostra la tabella 2.2. È importante tenere presente che la povertà e gli indicatori di disuguaglianza sono misurati in riferimento al reddito disponibile equivalente, per cui la struttura della famiglia svolge un ruolo significativo.

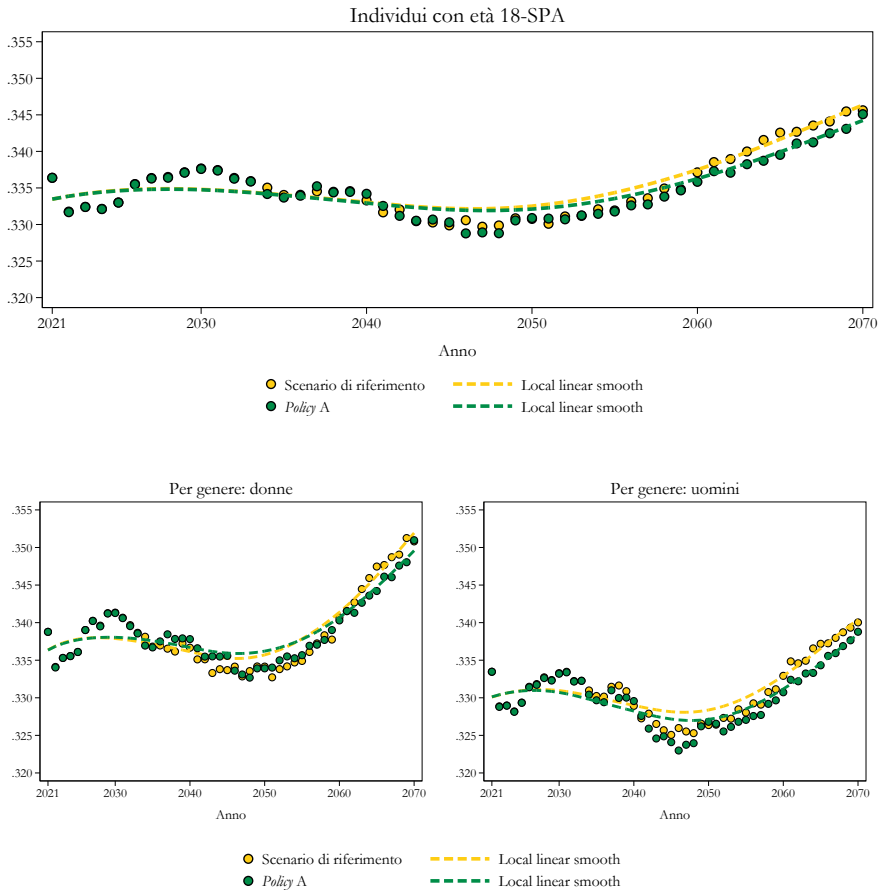
Figura 2.6 Incidenza e intensità della povertà per le persone dai 18 anni all'SPA in base al sesso



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

La figura 2.7 illustra gli andamenti in materia di disuguaglianza del reddito per la popolazione attiva in base al genere. L'indice di Gini è più basso nello scenario della *policy A*, in particolare per gli uomini. La disuguaglianza misurata mediante il rapporto interquintile (il cosiddetto S80/S20) mostra risultati molto simili¹³.

Figura 2.7 Indice di Gini del reddito disponibile equivalente per le persone tra i 18 anni e l'SPA in base al sesso



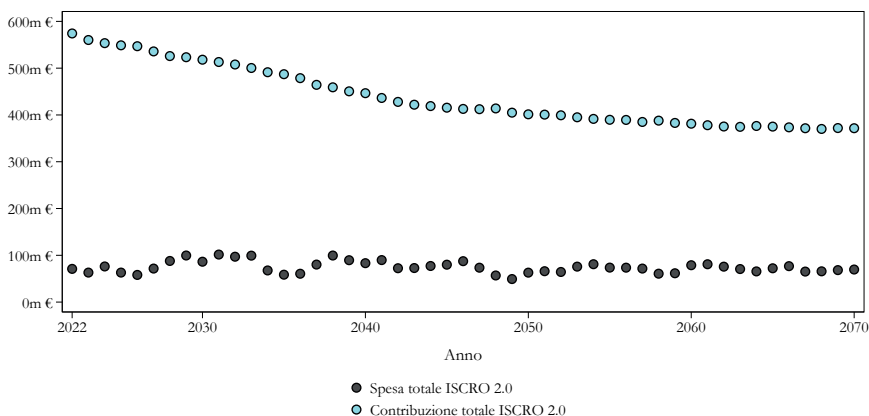
Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

¹³ L'indicatore S80/S20 è il rapporto tra il reddito medio del quintile più ricco e quello più povero. A differenza dell'indice di Gini, si concentra su segmenti specifici della distribuzione e può quindi essere di aiuto nel catturare i cambiamenti alle estremità inferiore e superiore.

2.3.3 Impatto sui livelli di spesa

Come ulteriore livello di analisi, ci focalizzeremo sull'impatto di spesa della nostra proposta e sul verificarne la fattibilità. La figura 2.8 illustra le spese annuali relative all'ISCRO 2.0, la principale innovazione della nostra *policy A*, e i proventi che derivano dalla contribuzione aggiuntiva richiesta ai lavoratori autonomi (0,26% nel 2021 e 0,51% dal 2022 in poi). Per tutti gli anni di simulazione, i ricavi aggiuntivi sono 4-5 volte superiori alle spese extra. Le simulazioni di T-DYMM indicano perciò che la contribuzione aggiuntiva introdotta per l'ISCRO produrrebbe un surplus consistente se potessero beneficiarne (e contribuire) non solo i titolari di partita I.V.A., ma tutti i lavoratori autonomi, come proposto per l'ISCRO 2.0 nella *policy A*.

Figura 2.8 Spesa e contribuzione aggiuntiva per l'ISCRO 2.0

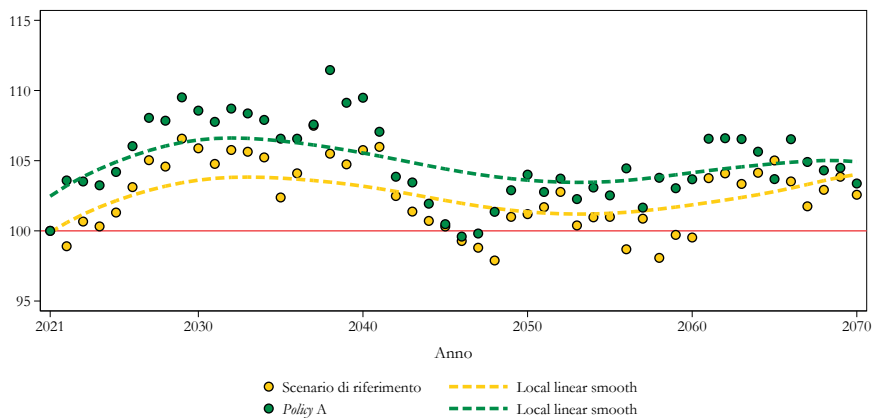


Nota: i valori sono scontati al 2021 utilizzando il tasso di crescita del PIL nominale. I valori sono espressi in milioni di euro.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

Le spese annuali per le indennità di disoccupazione aumentano del 2,5% circa nella *policy A* nel corso del periodo di simulazione rispetto allo scenario di riferimento (figura 2.9).

Figura 2.9 Indice della spesa per indennità di disoccupazione

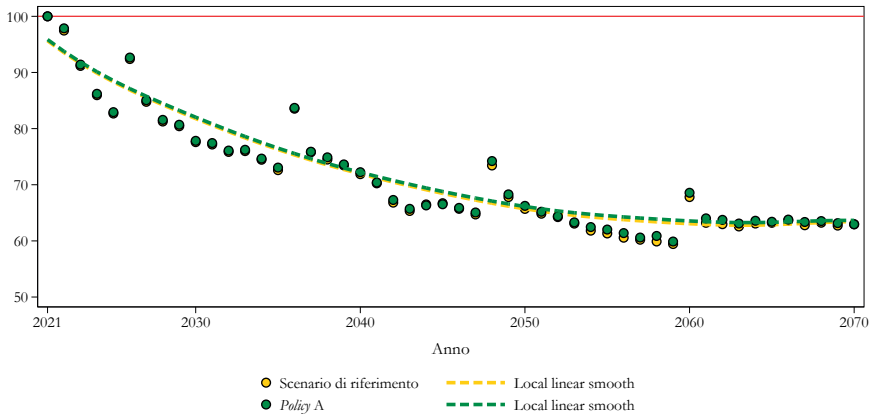


Nota: i valori sono scontati al 2021 utilizzando il tasso di crescita del PIL nominale. Il valore base dell'indice è di 100 e rappresenta le spese delle indennità di disoccupazione nello scenario di riferimento al 2021. Tali spese sono costituite da NASpI, DIS-COLL e ISCRO 2.0 secondo lo scenario considerato.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

Le spese aggiuntive sono nettamente inferiori (circa 0,5% nel periodo di simulazione) se consideriamo la spesa pubblica complessiva per la popolazione in età attiva (dai 18 anni all'SPA), come mostrato nella figura 2.10. L'introduzione dell'ISCRO 2.0 non risulterebbe molto onerosa di per sé e diminuirebbe anche l'accesso alle altre reti di ammortizzatori sociali. In particolare, la spesa per il Reddito di Cittadinanza verrebbe ridotta di circa lo 0,4% nel periodo di simulazione.

Figura 2.10 Indice di spesa sociale per la popolazione in età attiva (dai 18 anni all'SPA)



Nota: i valori sono scontati al 2021 utilizzando il tasso in crescita del PIL nominale. Il valore base dell'indice è di 100 e rappresenta la spesa sociale nello scenario di riferimento al 2021. Le spese includono indennità di pensione e di disoccupazione, assegni familiari, misure di reddito minimo e sussidi per l'infanzia. Si veda la tabella 2.14 del Report di Analisi per una descrizione dettagliata delle prestazioni simulate.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

3. Policy option B: una pensione minima per i lavoratori NDC

3.1 Pensione di Garanzia

L'articolo 6 della legge n. 638/1983 introduce l'integrazione al trattamento minimo. Attualmente, il trattamento minimo è un importo (€ 515 nel 2020) versato ai pensionati appartenenti ai regimi retributivo (*Defined Benefits*, DB) e misto. Per i lavoratori iscritti al sistema contributivo (*Notional Defined Contribution*, NDC), cioè coloro che hanno versato i contributi al sistema pensionistico dal 1996 in poi, non è stata stabilita una pensione minima¹, sebbene la questione stia ricevendo un'attenzione sempre maggiore con l'avvicinarsi dei primi lavoratori 'pienamente' NDC all'età pensionistica².

Nella nostra *policy* B, abbiamo testato l'introduzione di una pensione minima per i lavoratori NDC in linea con la logica computazionale che sottende il sistema contributivo: la Pensione di Garanzia (PdG).

Gli schemi NDC simulano il sistema di calcolo dei regimi a capitalizzazione (*Defined Contribution*, DC), sebbene siano regimi a ripartizione (i contributi dei lavoratori finanziano il pagamento delle pensioni in essere). Di conseguenza, i regimi NDC garantiscono (teoricamente) neutralità attuariale e sostenibilità scaricando sui partecipanti al sistema (i contribuenti) due fattori di rischio:

- i. La *performance* individuale nel mercato del lavoro (le carriere povere porteranno ad avere pensioni povere, dato che i trattamenti sono calcolati sulla base dei contributi maturati);
- ii. *Performance* del sistema economico (il rendimento nozionale dei contributi nello schema NDC italiano è posto uguale alla media mobile quinquennale del tasso di crescita del PIL nominale)³.

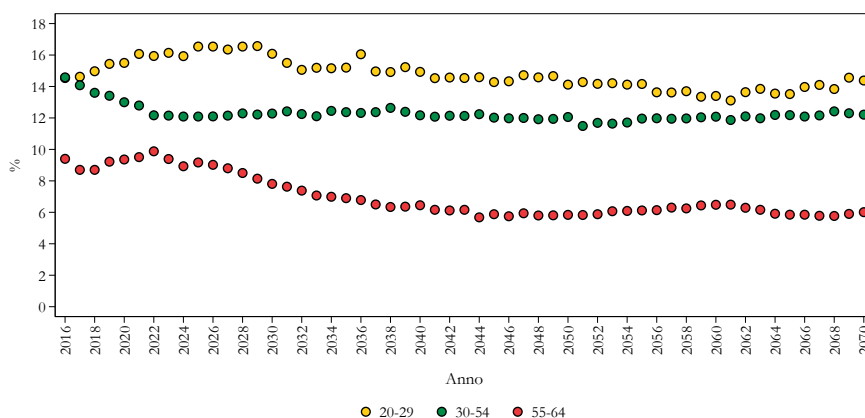
¹ L'Assegno sociale e la Pensione di Cittadinanza (il nome che il Reddito di Cittadinanza acquisisce quando tutti i membri della famiglia beneficiaria hanno un'età superiore all'età standard di pensione) sono prestazioni basate sul reddito come l'Integrazione al Trattamento Minimo, ma a differenza di quest'ultimo vengono assegnati agli anziani poveri in generale, non specificamente ai pensionati.

² Come osservato nel Report di Analisi, secondo le nostre simulazioni entro il 2040 la stragrande maggioranza dei nuovi pensionati calcolerà i propri benefici pensionistici esclusivamente secondo regole NDC.

³ Altri regimi NDC (ad esempio quello svedese) utilizzano la crescita del salario medio come riferimento per i rendimenti nozionali.

Per quanto concerne il punto i, abbiamo esaminato l'evoluzione dei c.d. *working poor* nel periodo di simulazione nello scenario di riferimento di T-DYMM. In base alla definizione Eurostat (come menzionato nella sezione 1.1), i *working poor* sono lavoratori con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di povertà, pari al 60% del reddito mediano. La figura 3.1 illustra l'evoluzione della quota dei *working poor* nel corso della simulazione differenziati per fascia d'età. Lo svantaggio dei lavoratori più giovani è ben evidente e rimane alquanto costante nel corso del tempo. Questo aspetto negativo si ripercuote sulle condizioni di vita durante gli anni di attività, ed è anche destinato ad influire sugli importi della pensione.

Figura 3.1 Percentuale di *working poor* sul totale dei lavoratori in base alla fascia d'età, scenario di riferimento (2016-2070)

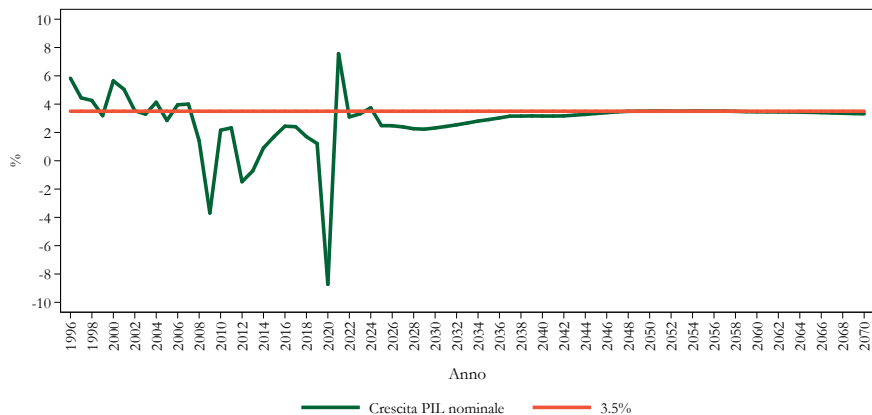


Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

Riguardo al punto ii, la figura 3.2 illustra la sequenza dei tassi di crescita del PIL nominale nel periodo di simulazione tra il 1996 e il 2070 a confronto con un punto di riferimento posto al 3,5%, l'assunzione implicita che sottostante la struttura del sistema NDC Italiano⁴. Risulta chiaro che un tasso di crescita pari o superiore al 3,5% non è la norma nel periodo esaminato, essendo la media al 2,9%.

⁴ Le proiezioni a lungo termine per l'Italia sono dell'1,5% per la crescita reale e del 2% per l'inflazione. Sotto queste ipotesi, il 'tasso di sconto' (che si traduce in un rendimento anticipato delle prestazioni pensionistiche) è stato fissato all'1,5% al momento dell'introduzione del regime NDC (cfr. tabella A della legge n. 335/1995). Per una discussione sulla peculiare scelta operata per la regola di indicizzazione nel regime NDC italiano, vedere Gronchi, Nisticò e Bevilacqua (2019), *The Italian NDC Scheme. Evolution and Remaining Potholes*, in *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes. Volume 1*, World Bank, pp.73-89.

Figura 3.2 Tassi di crescita del PIL nominale, scenario di riferimento (1996-2070)



Nota: le previsioni macroeconomiche sono allineate con quelle di AWG sottostanti il Rapporto sull’Invecchiamento del 2021.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

Lo spirito della nostra proposta è che, entro un certo limite, il *policy maker* solleva i lavoratori dai rischi (individuali e sistemati) di scarsa *performance*. Nella *policy B*, parallelamente alla pensione NDC viene calcolata una Pensione di Garanzia. Per ogni mese di lavoro, gli effettivi contributi sono versati in virtù del reddito da lavoro e in base all’aliquota contributiva differenziata per tipologia d’impiego, mentre le pensioni di garanzia sono versate in base alla stessa aliquota e a un ‘salario minimo’⁵. I rendimenti annuali riconosciuti sui contributi maturati per la PdG non seguono la crescita nominale, ma sono fissati al 3,5% ogni anno.

Seguendo questa logica, come l’effettiva pensione NDC, la PdG dipende dal numero di anni di contribuzione e dall’aspettativa di vita al pensionamento (il coefficiente di trasformazione applicato è lo stesso), ma per ciascun anno di lavoro si considerano il salario minimo e il tasso di rendimento minimo (anziché il salario vero e l’effettivo tasso di rendimento nozionale). Se i lavoratori sperimentano lunghi periodi di basso reddito da lavoro e/o bassa crescita del PIL nominale, alla fine della loro carriera la PdG sarà più alta dell’effettiva pensione e riceveranno un incremento alla prestazione.

⁵ Per il 2016, primo anno della simulazione, tale importo è fissato a € 15.000, il 60% del reddito da lavoro mediano dello stesso anno secondo i dati INPS. Come altri parametri della simulazione, questo ‘salario minimo’ viene aggiornato annualmente seguendo la crescita del PIL nominale. Per ogni anno di lavoro a tempo parziale, il ‘salario minimo’ viene ridotto del 33%, riduzione usuale in termini di ore lavorate per i lavoratori italiani a tempo parziale, come mostrano i dati ISTAT.

Una potenziale preoccupazione deriva dall'eventuale incentivo che *policy* B potrebbe generare a dichiarare dei redditi più bassi di quelli effettivi, pagando quindi meno contributi ma maturando gli stessi diritti in termini di PdG. Questo vale anche per l'integrazione al trattamento minimo menzionata precedentemente, poiché anche quest'ultima viene versata per soddisfare un importo minimo, a prescindere dall'importo della 'pensione guadagnata' (quella calcolata in base all'effettiva storia lavorativa). Per affrontare questo problema si potrebbe introdurre un meccanismo di incentivo come quello in essere per il "Earned Income Tax Credit" (EITC)⁶ americano, per cui gli individui continuerebbero a ricevere un ammontare aggiuntivo se la loro pensione NDC si avvicinasse ma superasse la PdG, così da minimizzare il disincentivo alla contribuzione. Poiché T-DYMM non tiene conto delle risposte comportamentali alle decisioni intertemporali di offerta di lavoro, quest'ultima specifica non è stata esaminata nelle simulazioni presentate di seguito.

3.2 Risultati

3.2.1 Risultati sulla popolazione *target*

Innanzitutto, esaminiamo l'impatto della *policy* proposta sul mantenimento del potere d'acquisto al pensionamento (misurato qui come il rapporto pensione lorda e il trattamento minimo) per tipologia di lavoro (accordo contrattuale) tra le coorti di nascita (tabella 3.1).

Tabella 3.1 Condizione al momento della pensione (pensione lorda/trattamento minimo*) per coorte di nascita e accordo contrattuale

| Coorte di nascita | Tempo indeterminato | | Tempo determinato | | Lavoratori autonomi | |
|-------------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
| | Scenario di riferimento | <i>Policy</i> B | Scenario di riferimento | <i>Policy</i> B | Scenario di riferimento | <i>Policy</i> B |
| 1960-1964 | 2.8 | 2.8 | 0.5 | 1 | 1.3 | 1.4 |
| 1965-1969 | 2.6 | 2.6 | 0.7 | 1 | 1.3 | 1.4 |
| 1970-1974 | 2.5 | 2.5 | 0.8 | 1 | 1.3 | 1.7 |
| 1975-1979 | 2.4 | 2.4 | 1 | 1.3 | 1.3 | 2 |
| 1980-1984 | 2.4 | 2.4 | 1.2 | 1.5 | 1.4 | 2.1 |
| 1985-1989 | 2.4 | 2.4 | 1.1 | 1.4 | 1.4 | 2 |

Nota: i lavoratori vengono assegnati alla tipologia contrattuale in cui hanno trascorso almeno l'80% della loro carriera; *mediano.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

⁶ Si veda <<https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit-eitc>>.

I lavoratori con accordi a tempo indeterminato lavorano raramente al di sotto della soglia di povertà; dunque, la *policy* B non presenta evidenti ripercussioni sull'importo dei loro trattamenti al momento della pensione, mentre i lavoratori con contratti a tempo determinato e i lavoratori autonomi vedranno un aumento delle loro pensioni in maniera significativa. Poiché la *policy* B riguarda soltanto i lavoratori pienamente iscritti al regime NDC, solamente i più giovani ne sono interessati⁷.

Le tabelle 3.2 e 3.3 riguardano la stessa statistica della tabella 3.1 ma distinguono rispettivamente per il genere e il livello d'istruzione. Come previsto, le donne e gli individui con un basso livello di istruzione, ovvero i lavoratori più fragili, ricevono il maggiore impatto dalla *policy* B.

Tabella 3.2 Condizione al momento del pensionamento (pensione lorda/trattamento minimo*) per coorte di nascita e sesso

| Coorte di nascita | Donne | | Uomini | |
|-------------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
| | Scenario di riferimento | <i>Policy</i> B | Scenario di riferimento | <i>Policy</i> B |
| 1960-1964 | 1.9 | 1.9 | 2.6 | 2.6 |
| 1965-1969 | 1.8 | 1.9 | 2.4 | 2.4 |
| 1970-1974 | 1.7 | 1.9 | 2.5 | 2.5 |
| 1975-1979 | 1.7 | 2 | 2.3 | 2.4 |
| 1980-1984 | 1.8 | 2.1 | 2.4 | 2.4 |
| 1985-1989 | 1.8 | 2 | 2.4 | 2.5 |

Nota: *mediano.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

⁷ Come mostrato nella sezione 1.1, il lavoro a tempo determinato sta guadagnando importanza e, secondo le simulazioni di T-DYMM, la sua incidenza aumenterà in futuro. Per le coorti più anziane una forte incidenza di lavoro a tempo determinato è solitamente associata a storie di basso reddito, ma per le coorti più giovani lunghe carriere con contratti a tempo determinato non dovrebbero essere altrettanto sfavorevoli. Per questi motivi, la *policy* B produce già un effetto visibile sulle coorti più anziane.

Tabella 3.3 Condizione al momento del pensionamento (pensione lorda/trattamento minimo*) per coorte di nascita e livello d'istruzione

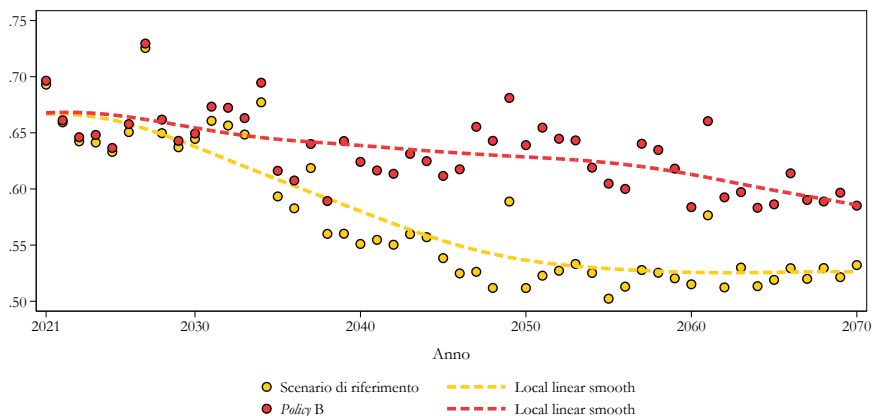
| Coorte di nascita | Titolo non universitario | | Titolo universitario | |
|-------------------|--------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
| | Scenario di riferimento | <i>Policy B</i> | Scenario di riferimento | <i>Policy B</i> |
| 1960-1964 | 2.2 | 2.2 | 3 | 3 |
| 1965-1969 | 1.9 | 2 | 2.8 | 2.8 |
| 1970-1974 | 2 | 2.1 | 2.6 | 2.6 |
| 1975-1979 | 1.8 | 2.1 | 2.5 | 2.5 |
| 1980-1984 | 1.9 | 2.2 | 2.5 | 2.5 |
| 1985-1989 | 1.9 | 2.1 | 2.5 | 2.5 |

Nota: *mediano.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

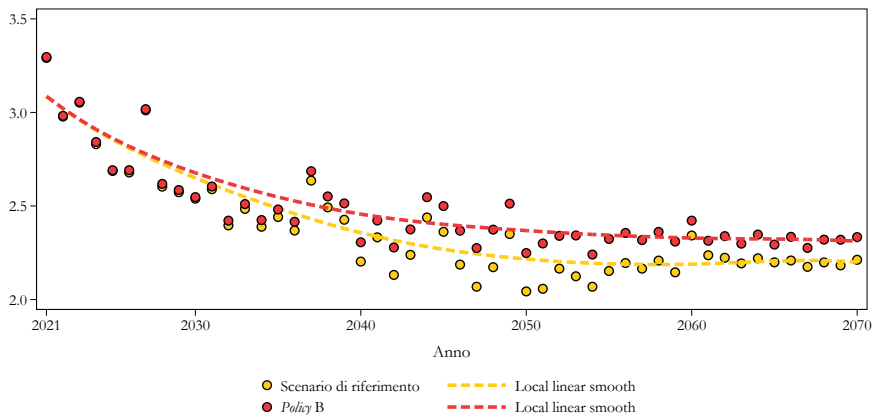
Le figure 3.3 e 3.4 comparano i tassi di sostituzione e i rapporti pensione lorda/trattamento minimo per tutti i pensionati nei due scenari. Con la *policy B*, il calo di entrambi gli indicatori è meno pronunciato nel periodo di simulazione rispetto allo scenario di riferimento.

Figura 3.3 Tasso di sostituzione lordo al momento della pensione



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

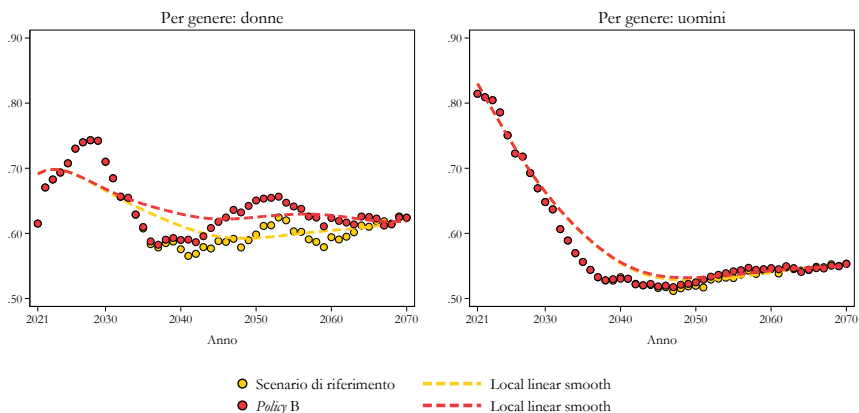
Figura 3.4 Pensione lorda/trattamento minimo al momento della pensione



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

Se osserviamo il tasso di sostituzione aggregato (ARR)⁸ per genere (figura 3.5), notiamo ancora una volta che sono le pensioni delle lavoratrici a risentire maggiormente della *policy* B. Di conseguenza, la figura 3.6 mostra come nello scenario della *policy* B il divario di è atteso diminuire di più rispetto allo scenario di riferimento.

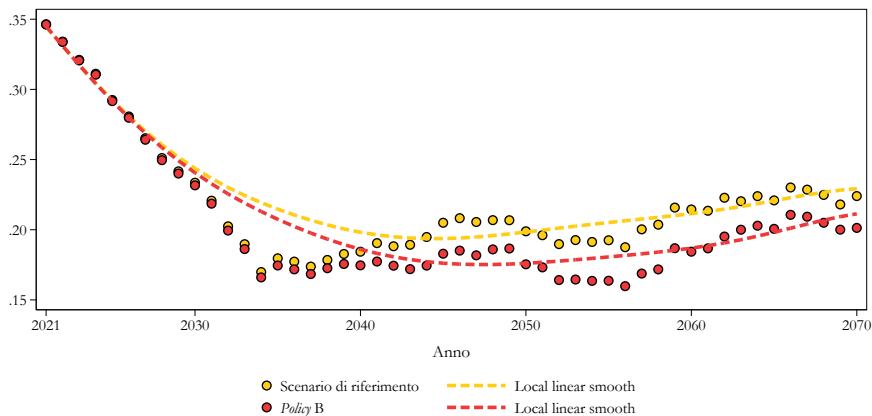
Figura 3.5 Tasso di sostituzione aggregato (Aggregate Replacement Ratio, ARR) per sesso



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

⁸ Il tasso di sostituzione aggregato (*Aggregate Replacement Ratio*, ARR) è il rapporto tra il reddito pensionistico individuale medio lordo della popolazione di età compresa tra 65 e 74 anni e il reddito da lavoro individuale medio lordo della popolazione di età compresa tra 50 e 59 anni, escluse altre prestazioni sociali. Tiene conto delle pensioni di vecchiaia/anzianità, invalidità previdenziale e ai superstiti.

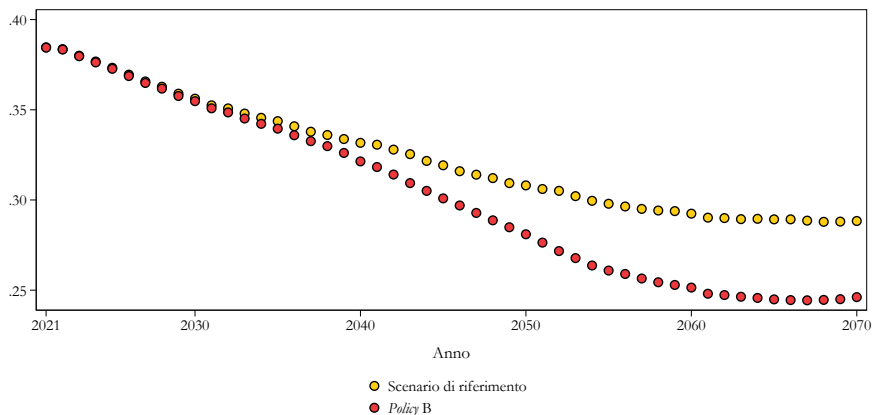
Figura 3.6 Divario di genere nelle pensioni



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

In base alla figura 3.7, si prevede che l'indicatore di Gini sullo stock di pensioni di vecchiaia e anzianità diminuirà significativamente nello scenario della *policy B*. Come già dimostrato nel Report di Analisi (sezione 3.3), l'«effetto perequativo» (attorno a una pensione pubblica media più bassa) dovuto alle regole del regime NDC è già forte nello scenario di riferimento.

Figura 3.7 L'indice di Gini sullo stock di pensioni di vecchiaia e anzianità



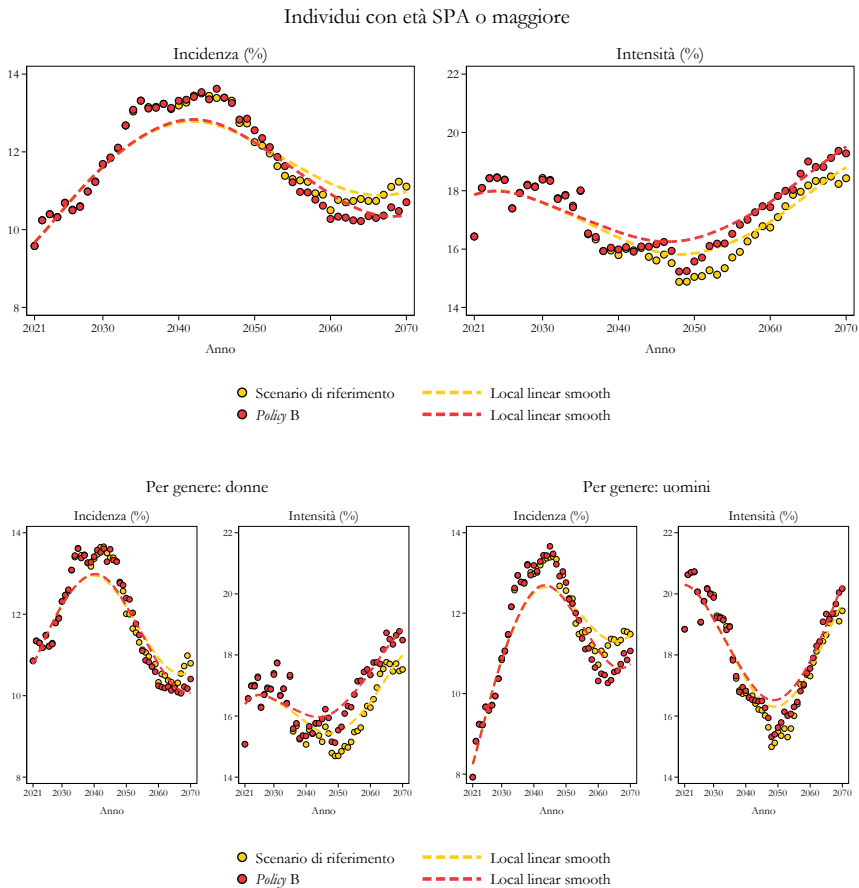
Nota: sono stati considerati gli importi della pensione lorda.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

3.2.2 Indicatori di povertà e disuguaglianza

La figura 3.8 illustra l'evoluzione dell'incidenza e dell'intensità di povertà per la popolazione in età avanzata in base al genere. È interessante notare che, mentre nello scenario della *policy B* l'incidenza della povertà decresce, l'intensità della povertà aumenta: poiché la PdG è destinata a coloro che già godono di benefici pensionistici, è più probabile che siano almeno vicini alla soglia di povertà (se non al di sopra di essa) nello scenario di riferimento. Mentre questi verranno spinti oltre la soglia grazie alla PdG, innalzando il reddito mediano, i più poveri in età avanzata non riceveranno alcun profitto dalla PdG, poiché non hanno diritto ai trattamenti pensionistici in partenza, e comparativamente risulteranno ancora più poveri (il *poverty gap* aumenterà).

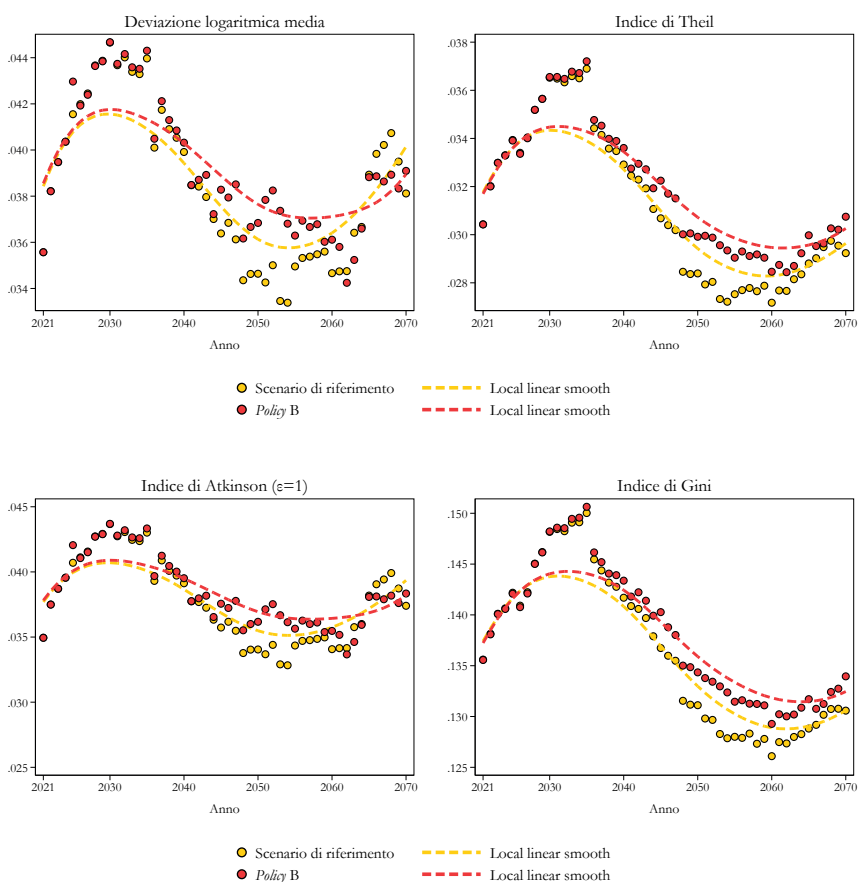
Figura 3.8 Incidenza e intensità della povertà per la popolazione in età avanzata (dal'SPA in poi)



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

Le Figure 3.9 e 3.10 mostrano l'impatto della *policy* B su una batteria di indicatori di disuguaglianza per quartili di reddito. L'interpretazione dei risultati segue una logica simile a quella proposta per gli indicatori di povertà. Per quanto riguarda i quartili di reddito più bassi, sono i più benestanti (che avevano diritto ad una pensione in partenza) a risentire maggiormente della *policy* e a ricevere pensioni più consistenti, rafforzando pertanto le disuguaglianze nel loro gruppo⁹. Per quanto riguarda i quartili di reddito più alti, sono i più poveri ad essere colpiti dalla *policy*, riducendo così la disuguaglianza all'interno del loro gruppo.

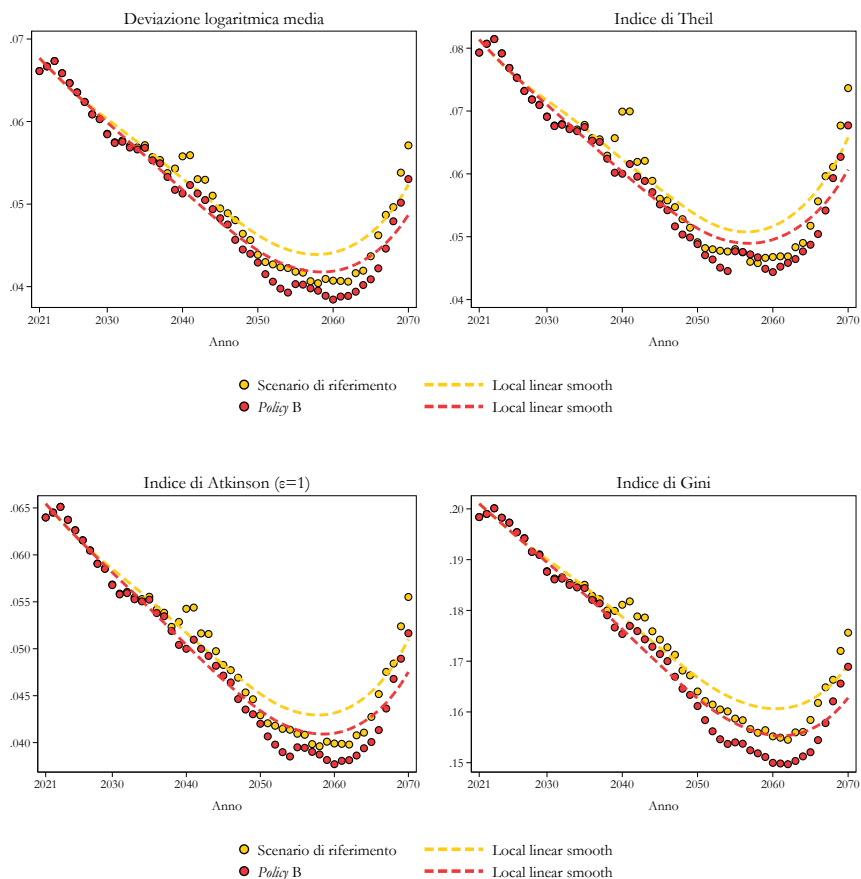
Figura 3.9 Indicatori di disuguaglianza del reddito disponibile equivalente per il primo e secondo quartile per la popolazione in età avanzata (dall'SPA in poi)



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

⁹ Per i quartili inferiori, l'indicazione degli indicatori di disuguaglianza non è univoca. Il senso di avere a disposizione una batteria di indicatori, però, è proprio quello di ricavarne un'indicazione complessiva.

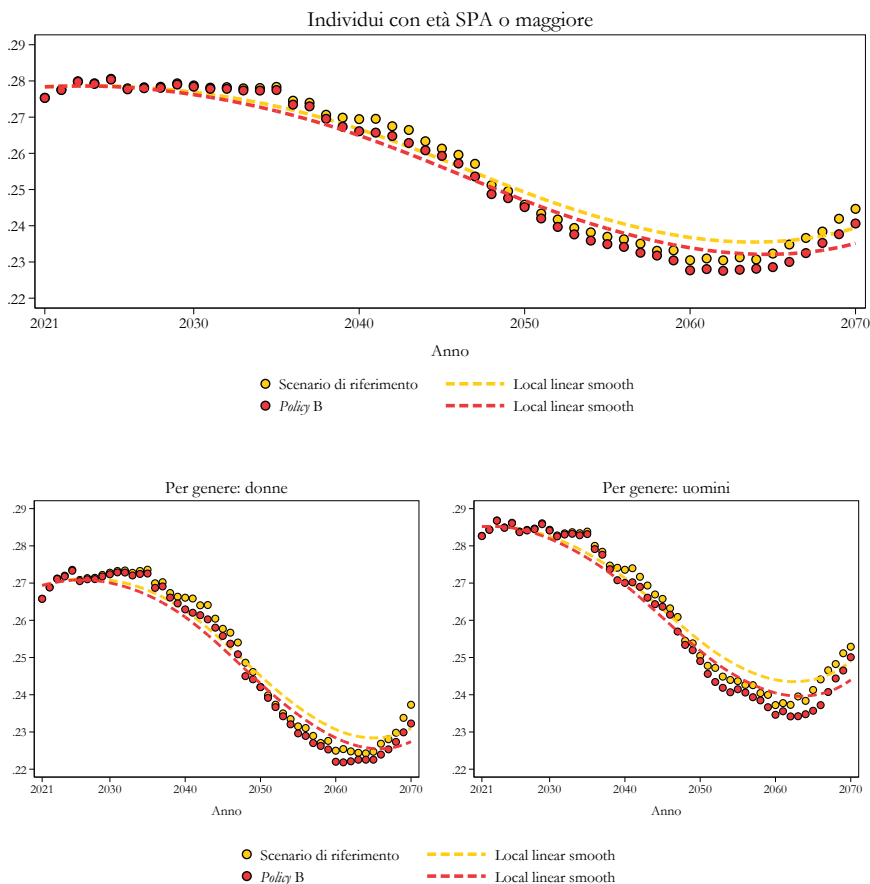
Figura 3.10 Indicatori di disuguaglianza del reddito disponibile equivalente per il terzo e quarto quartile per la popolazione in età avanzata (dall'SPA in poi)



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

La figura 3.11 mostra gli andamenti della disuguaglianza del reddito per coloro che superano l'SPA come misurato dall'indice di Gini. L'impatto complessivo in questi termini causato dalla *policy B* è limitato, va nella direzione prevista (la disuguaglianza è complessivamente ridotta) ed è più evidente negli uomini in età avanzata, in quanto le donne sono in partenza meno propense a ricevere pensioni da lavoro. I risultati dell'indicatore S80/S20 e in particolar modo dell'S90/S10 dimostrano come il maggior cambiamento per la disuguaglianza riguardi la parte centrale della distribuzione del reddito.

Figura 3.11 Indice di Gini del reddito disponibile equivalente per la popolazione in età avanzata (dall'SPA in poi) in base al sesso

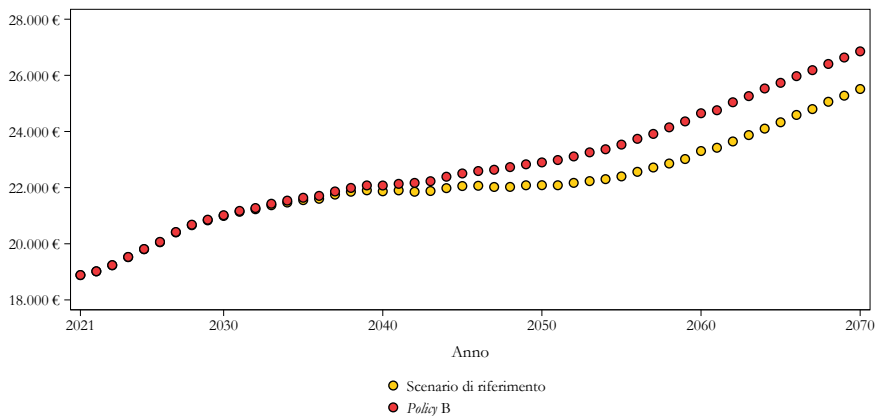


Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

3.2.3 Impatto sui livelli di spesa

Come ulteriore livello di analisi, vogliamo focalizzarci sulle spese legate alla nostra proposta di *policy*. Nella *policy* B, le pensioni medie da lavoro sono leggermente più alte rispetto allo scenario di riferimento. La figura 3.12 illustra l'evoluzione di questa media nel corso del periodo di simulazione scontando i valori per l'indice dei prezzi al consumo (CPI). Entro il 2070, la pensione media lorda sarà del 5,3% più alta nello scenario *policy* B rispetto allo scenario di riferimento.

Figura 3.12 Pensioni medie lorde di vecchiaia e anzianità



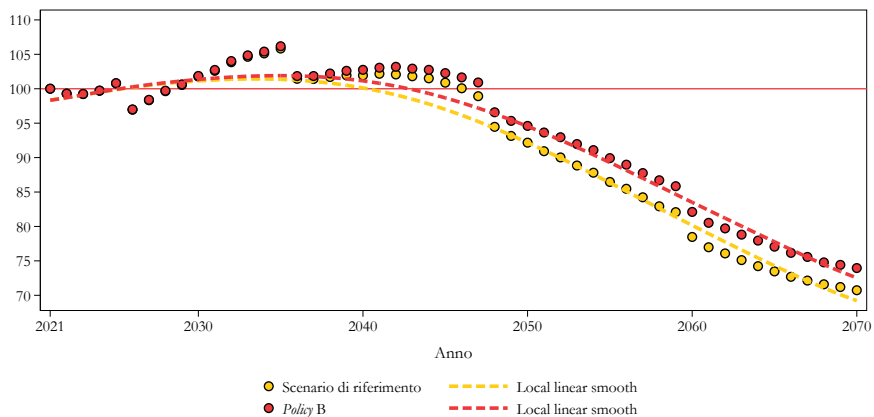
Nota: le cifre sono presentate in valori monetari del 2021.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

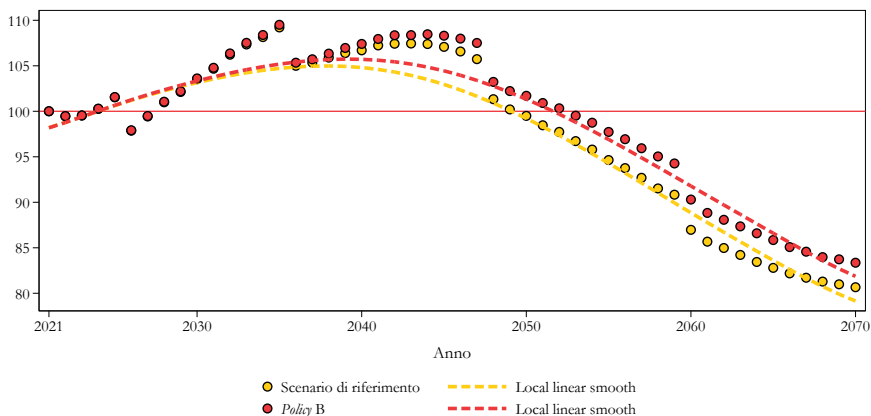
Infine, la figura 3.13 illustra l'evoluzione della spesa pensionistica nel periodo di simulazione. La figura A esclude le spese relative all'assegno sociale e alla pensione di cittadinanza in età adulta, presenti invece nella figura B. In entrambi i casi, le differenze delle spese sono visibili ma piuttosto contenute e si mantengono inalterate le tendenze decrescenti degli aggregati. Escludendo dagli importi di spesa relativi all'assegno sociale e alla pensione di cittadinanza, l'incremento complessivo nel periodo di simulazione è di circa l'1,9%. Includendo l'assegno sociale e la pensione di cittadinanza, l'incremento si riduce all'1,6%, essenzialmente per la riduzione della spesa per l'assegno sociale (dell'1,9%). L'effetto di sostituzione tra la PdG e l'assegno sociale e la pensione di cittadinanza è limitato, poiché il primo non è pensato per tutelare le persone anziane dalla povertà, ma piuttosto per assicurare un miglior mantenimento del potere d'acquisto dopo il pensionamento.

Figura 3.13 Indice di spesa pubblica per la popolazione in età avanzata

a. Esclusione dell'assegno sociale e della pensione di cittadinanza



b. Inclusione dell'assegno sociale e della pensione di cittadinanza



Nota: i valori sono scontati al 2021 utilizzando il tasso in crescita del PIL nominale. Il valore base dell'indice è di 100 e rappresenta la spesa sociale nello scenario di riferimento al 2021. Le spese includono trattamenti pensionistici, sussidi di disoccupazione, assegni familiari, misure di reddito minimo e sussidi per l'infanzia (assegno sociale e pensione di cittadinanza sono esclusi nella figura A). Si veda la tabella 2.14 del Report di Analisi per una descrizione dettagliata delle prestazioni simulate.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

4. Combinazione tra le opzioni A e B

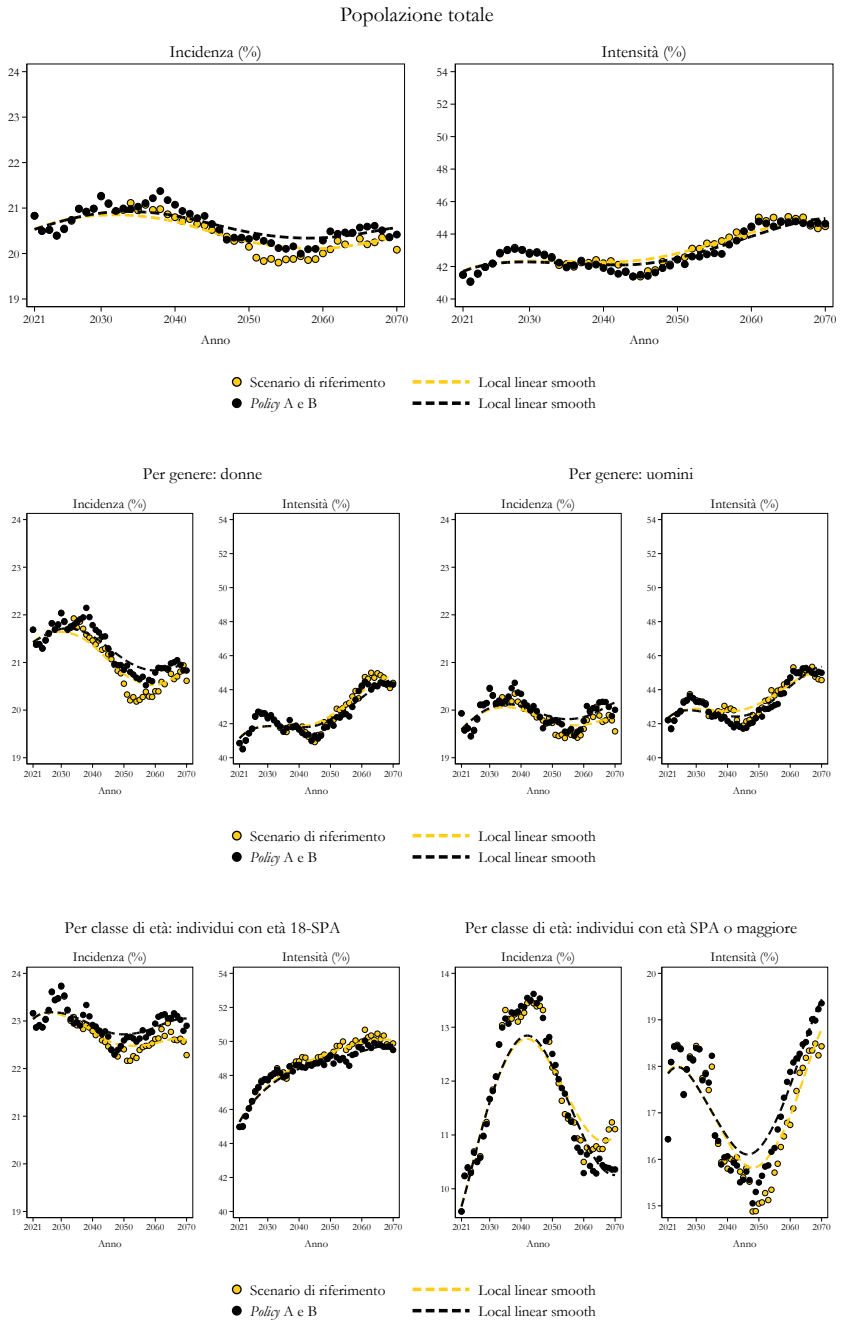
In quest'ultima sezione, presentiamo brevemente i risultati della combinazione tra le due opzioni di *policy*. Poiché la *policy* B ha una portata maggiore, questa influenza la maggior parte degli effetti combinati.

4.1 Indicatori di povertà e disuguaglianza

Esploriamo innanzitutto gli indicatori di povertà nella figura 4.1. In linea generale, le due opzioni producono un effetto limitato ma visibile sull'incidenza e sull'intensità della povertà. Per le persone anziane, l'impatto è quasi identico a quello osservato nella *policy* B. Per la popolazione attiva è interessante osservare come l'introduzione della *policy* B, incrementando il reddito mediano, risulterebbe in un rischio di povertà relativa più elevato (come misurato dall'*head count ratio*), mentre l'indice di intensità della povertà si ridurrebbe leggermente, in quanto più persone si avvicinerebbero alla soglia di povertà appena aumentata. La convergenza nei livelli di povertà tra popolazione attiva e anziani, visibile nei risultati dello scenario di riferimento, sarebbe quindi in qualche modo ridotta dall'attuazione delle opzioni di *policy* A e B, in virtù dell'impatto di quest'ultima.

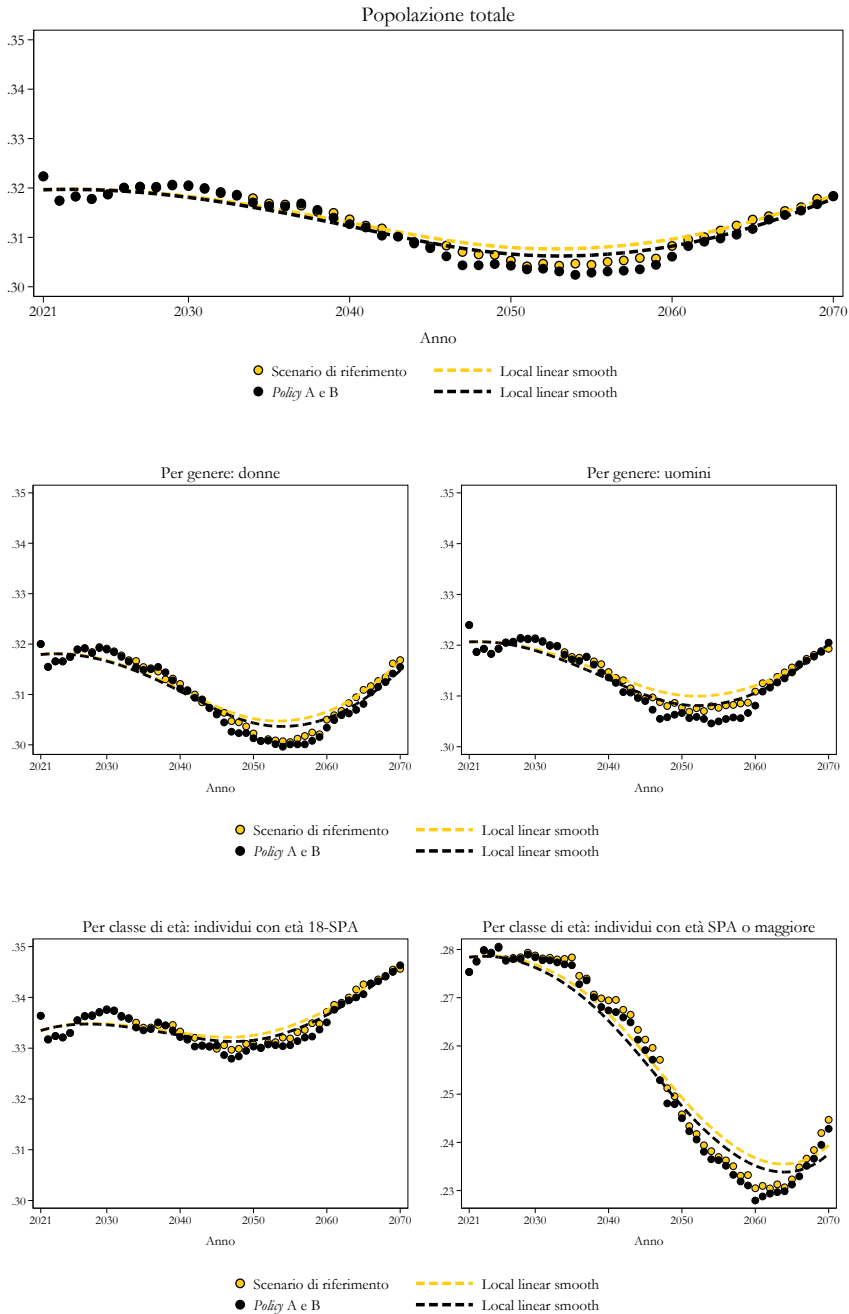
Come prevedibile, gli effetti delle *policy* sui livelli di disuguaglianza della popolazione complessiva sono quasi nulli. Gini (figura 4.2) mostra variazioni più evidenti per gli uomini e gli anziani, come già osservato per la *policy* B.

Figura 4.1 Incidenza e intensità della povertà per sesso e fascia d'età



Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

Figura 4.2 Indice di Gini del reddito disponibile equivalente per sesso e fascia d'età

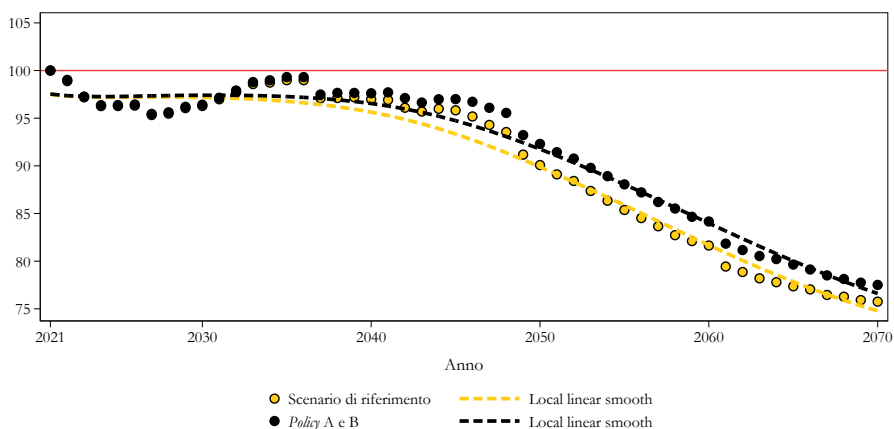


Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

4.2 Impatto sui livelli di spesa

Gli impatti sui livelli di spesa sono complessivamente contenuti (figura 4.3) e, come osservato dalla *policy* B, emergerebbero a partire dal 2040 circa, quando il profilo decrescente del *trend* si è già stabilito.

Figura 4.3 Indice di spesa sociale per la popolazione complessiva



Nota: i valori sono scontati al 2021 utilizzando il tasso in crescita del PIL nominale. Il valore base dell'indice è di 100 e rappresenta la spesa sociale nello scenario di riferimento al 2021. Le spese includono trattamenti pensionistici, sussidi di disoccupazione, assegni familiari, misure di reddito minimo e sussidi per l'infanzia. Si veda la tabella 2.14 del Report di Analisi per una descrizione dettagliata delle prestazioni simulate.

Fonte: T-DYMM, elaborazioni proprie

Conclusioni

La prima sezione di questo report ha presentato alcune evidenze descrittive sui lavoratori fragili nel contesto italiano, dedicando un'attenzione specifica ai lavoratori delle piattaforme. La sezione tratta il rischio affrontato dai lavoratori con carriere discontinue, dai lavoratori autonomi e dai lavoratori delle piattaforme in termini di mancato o ridotto accesso al sistema di protezione sociale. Partendo dalle misure messe in atto per affrontare la crisi derivante dal Covid-19, l'analisi suggerisce la necessità di una revisione e di un'estensione del sistema di protezione sociale per supportare i lavoratori più fragili.

Partendo dall'analisi svolta dall'INAPP e dalle rilevanti innovazioni introdotte nella terza versione di T-DYMM – presentate nel secondo e terzo rapporto MOSPI – la seconda sezione ha testato due *policy options*. L'opzione di *policy A* mira a rafforzare il sistema di *welfare* per gli individui attivi che non riescono a trovare un'occupazione, incrementando la copertura garantita dai sussidi di disoccupazione (in particolare per i lavoratori autonomi grazie all'introduzione dell'ISCRO 2.0) e di estendere il pagamento della contribuzione figurativa in tutti i casi in cui il sussidio viene erogato. L'opzione di *policy B* interviene direttamente sulle pensioni dei lavoratori del sistema contributivo e corregge l'ammontare della pensione erogata quando gli individui sono sì in grado di lavorare, ma nel corso della loro carriera non sono stati ben remunerati e/o hanno vissuto in periodi di bassa crescita economica, e non possono pertanto vantare una pensione sufficientemente elevata.

L'opzione di *policy A* aumenterebbe l'uguaglianza tra i disoccupati, in quanto gli autonomi avrebbero diritto a un trasferimento (sebbene di ammontare ridotto) in caso di perdita di lavoro o quando il reddito guadagnato è molto basso. La *policy* avrebbe un effetto visibile ma limitato sulla povertà per entrambi i gruppi di interesse (disoccupati e lavoratori autonomi) e per la popolazione attiva nel suo complesso. L'effetto sugli indicatori di disuguaglianza del reddito per la popolazione attiva sarebbe più limitato e quasi nullo sarebbe l'effetto sull'importo delle pensioni a seguito della contribuzione figurativa addizionale. L'incremento delle entrate nell'opzione di *policy A* sarebbe di gran lunga superiore a quello della spesa, suggerendo che la contribuzione addizionale per il finanziamento dell'ISCRO (quest'ultimo erogato ai soli autonomi in possesso di

partita I.V.A.) sarebbe eccessivamente elevata in caso di implementazione dell'ISCRO 2.0 (quest'ultimo destinato invece a tutti i lavoratori autonomi). Inoltre, l'ISCRO 2.0 ridurrebbe l'accesso ad altre reti di sicurezza sociale, producendo complessivamente un aumento molto ridotto della spesa sociale.

L'opzione di *policy* B ha un impatto visibile sulle pensioni dei lavoratori fragili (lavoratori a tempo determinato, lavoratori autonomi, donne, individui poco istruiti) nati dopo il 1970, quindi appartenenti al regime contributivo, e sui valori complessivi delle pensioni, mitigando l'effetto della transizione dal sistema retributivo al sistema contributivo. Il divario di genere nelle pensioni si ridurrebbe di più rispetto allo scenario di riferimento. L'incidenza della povertà per la popolazione anziana verrebbe ridotta, ma l'intensità della povertà aumenterebbe, in quanto i più poveri non verrebbero impattati dall'opzione di *policy* B, non avendo in partenza i requisiti per ricevere la pensione. Per la stessa ragione, a fronte di una riduzione della disuguaglianza complessiva, la disuguaglianza dei primi quartili di reddito aumenta. La spesa per pensioni e la spesa sociale per la popolazione anziana sarebbero leggermente più elevate nell'opzione di *policy* B rispetto allo scenario di riferimento, con effetti di sostituzione limitati tra la pensione di garanzia e l'assegno sociale/reddito di cittadinanza, in quanto la prima non è pensata per ridurre la povertà bensì per assicurare un miglior mantenimento del potere d'acquisto ai pensionati del sistema contributivo. Livelli di spesa più elevati si manifesterebbero a partire dal 2040, quando la tendenza decrescente è già avviata. Considerando le opzioni di *policy* A e B insieme, gli effetti sulla povertà e disuguaglianza sono guidati soprattutto dalla *policy* B. Quest'ultima, migliorando significativamente la posizione dei pensionati, sposta il reddito mediano verso l'alto e la popolazione attiva (che non riceve la pensione) si trova in una condizione relativamente peggiore rispetto allo scenario di riferimento. Se le pensioni future fossero una preoccupazione legittima, *policy* efficaci sul lato del mercato del lavoro (soprattutto in un sistema contributivo) affronterebbero la questione migliorando allo stesso tempo la condizione della popolazione attiva.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2021
da Rubbettino print
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

