

2. Sistemi di protezione sociale in un mondo del lavoro in continuo cambiamento



Premesse

La priorità proposta trarrà beneficio dal consenso già raggiunto durante le precedenti Presidenze (ad es. quella russa) durante le quali i Ministri del Lavoro e dell'Occupazione hanno sottolineato l'importanza di rafforzare i sistemi di protezione sociale, i diritti dei lavoratori e il loro accesso alla protezione sociale, nonché di potenziare il legame tra assistenza sociale e misure di attivazione del lavoro¹. Nel 2016, durante la Presidenza cinese, i Ministri del Lavoro e dell'Occupazione hanno adottato le raccomandazioni politiche del G20 finalizzate alla promozione di sistemi di protezione sociale più equi e sostenibili. Tali raccomandazioni postulano politiche che espandano la copertura previdenziale, sfruttando il ruolo della protezione sociale a sostegno dei consumi e rafforzando la coerenza politica tra protezione sociale e attivazione del mercato del lavoro². Nel 2017, durante la Presidenza tedesca, i Ministri del Lavoro e dell'Occupazione hanno riconosciuto la crescente necessità di soluzioni politiche capaci di garantire l'accesso a un'adeguata protezione sociale e copertura previdenziale a tutti i lavoratori, estendendole alle forme di lavoro atipiche³. Nel 2018, durante la Presidenza argentina, i Ministri del Lavoro e dell'Occupazione hanno adottato le linee guida e i principi del G20 per lo sviluppo di strategie globali di protezione sociale. In tale occasione, si invitavano i leader a promuovere, tra l'altro, l'accesso alla protezione sociale e l'effettiva portabilità dei diritti in materia di sicurezza sociale tra diversi status occupazionali, sia a livello nazionale che internazionale, nonché a incoraggiare un finanziamento equo e sostenibile dei sistemi di protezione sociale attraverso una combinazione di contributi e tasse⁴. Più recentemente, sotto la guida del Regno dell'Arabia Saudita, il G20 ha affrontato la questione delle nuove sfide per l'accesso alla protezione sociale derivanti dal progresso tecnologico. A Riyadh, i leader hanno riconosciuto l'importanza di proteggere e promuovere posti di lavoro dignitosi per tutti, soprattutto per le donne e i giovani, sostenendo l'accesso a una protezione sociale completa, solida e flessibile per tutti⁵. Analogamente, i Ministri del Lavoro e dell'Occupazione hanno riconosciuto la crescente necessità di una forte protezione sociale alla luce della pandemia e la necessità di adattare i sistemi di protezione sociale ai fini di affrontare le inedite sfide in corso, nonché fornire una protezione completa e adeguata alle donne e ai giovani, la cui presenza spesso si concentra nei settori meno retribuiti e più vulnerabili ed è sovra-rappresentata nell'occupazione informale⁶. Infine, hanno concordato una serie

¹ G20 Labour and Employment Ministerial Declaration, 2013, para. 8.3, 9.

² G20 Labour and Employment Ministerial Declaration, 2016, Annex 5: Policy Recommendations for Promoting More Equitable and Sustainable Social Protection Systems.

³ G20 Labour and Employment Ministerial Declaration, 2017, Annex A: G20 Priorities on The Future of Work, para 2.

⁴ G20 Labour and Employment Ministerial Declaration, 2018, Annex 3: Guidelines and Principles for developing comprehensive social protection strategies.

⁵ G20 Riyadh Leaders Declaration, 2020, para. 24.

⁶ G20 Labour and Employment Ministerial Declaration, 2020, para. 4.



di soluzioni politiche finalizzate ad adattare la protezione sociale ai nuovi modelli di lavoro, con particolare attenzione alla corretta classificazione dello status occupazionale⁷.

Evoluzione e risposta politica

La pandemia di Covid-19 ha costretto molti Paesi ad adottare rapidamente misure straordinarie per mitigare gli effetti negativi della crisi sull'occupazione, sul reddito delle famiglie e sulla liquidità delle aziende, erogando aiuti per un importo stimato di oltre 10.000 miliardi di dollari.⁸ L'eterogeneità delle politiche adottate per il mercato del lavoro rispecchia le diverse caratteristiche del quadro istituzionale e legislativo di ciascun Paese. Esistono, tuttavia, alcuni tratti comuni. In risposta alla necessità di sospendere alcune attività, rispettare le misure di distanziamento sociale e garantire un'adeguata protezione sanitaria, molti Paesi hanno introdotto delle misure ad hoc o rafforzato quelle esistenti, ad esempio gli schemi di riduzione dell'orario di lavoro (come, ad esempio, la cassa integrazione guadagni in Italia), i sussidi ai salari, le indennità di disoccupazione e i programmi di sostegno al reddito. Nella maggior parte dei Paesi, pratica comune è stato il ricorso al congedo straordinario per consentire ai lavoratori di ridurre il proprio rischio di esposizione al Covid-19 e, al contempo, occuparsi dei bambini e dei membri della famiglia bisognosi di cure durante il lockdown. Gli schemi di reddito minimo (già in vigore o introdotti come misura di emergenza) hanno ulteriormente contribuito a prevenire un aumento della povertà nelle fasce più deboli della popolazione.

La pandemia di Covid-19 ha confermato che alcune categorie di lavoratori (atipici, informali e autonomi) sono più esposte alle conseguenze della crisi, giacché hanno un accesso limitato, se non nullo, alle misure di protezione sociale e occupazionale. Più in generale, in alcuni Paesi, la fascia più colpita è stata quella dei giovani. L'esperienza dello scorso anno solleva pertanto la questione di come si debbano **ridisegnare i sistemi di protezione sociale** per fare in modo che siano accessibili a tutti, indipendentemente dal tipo di contratto di lavoro, e potere così passare da una soluzione di emergenza a una configurazione stabile. La corretta classificazione dello status occupazionale dei lavoratori rappresenta una tappa importante di questo processo, come concordato a Riyadh nel 2020.

I nuovi modelli di protezione sociale devono sostenere una crescita inclusiva e sostenibile nonché accompagnare le transizioni in corso nell'economia globale, principalmente verso un'economia digitale e green. Prima della pandemia, il

⁷ G20 Labour and Employment Ministerial Declaration, 2020, Annex 2: Policy Options for Adapting Social Protection to Reflect the Changing Patterns of Work.

⁸ (ILO) ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition.



contributo dell'economia digitale al PIL globale era superiore al 15%. Il suo impatto sul benessere era di gran lunga superiore, quantunque difficile da stimare. È probabile che entrambi i contributi siano aumentati con la crisi pandemica. D'altro canto, però, **l'economia digitale ha anche contribuito alla proliferazione di forme di occupazione atipiche**, che pongono nuovi interrogativi e sfide in termini di regolamentazione, protezione del lavoro e accesso alla previdenza sociale. Oltre a ciò, la **transizione verde** pone delle sfide al mondo del lavoro. Se, da un lato, l'obiettivo di limitare l'aumento del riscaldamento globale a 2 gradi centigradi porterà a un aumento di 18 milioni di posti di lavoro entro il 2030, dall'altro, le industrie basate sulla produzione di energia tradizionale e sull'uso di energia inquinante hanno ancora un peso significativo in termini di PIL e occupazione, sia nelle economie avanzate che in quelle in via di sviluppo. La protezione sociale svolgerà un ruolo chiave nel sostenere quei lavoratori che dovranno cambiare settore o impiego.

Tali tendenze a lungo termine interagiscono con possibili cambiamenti nella domanda di lavoro causati dalla pandemia. Non sappiamo se la tendenza all'aumento del tasso di disoccupazione oggi registrata in molti Paesi del G20 si invertirà rapidamente non appena la situazione sanitaria migliorerà né se i lavoratori beneficeranno in egual misura degli aumenti di produttività che potrebbero derivare da un uso più intensivo delle nuove tecnologie. Al contrario, le disuguaglianze potrebbero aumentare.

Occorre quindi studiare come adattare il sistema di protezione sociale a una realtà socio-economica in evoluzione, garantendo l'adeguatezza e l'efficacia delle misure all'interno di un quadro di finanza pubblica sostenibile. I sistemi contributivi vanno sostenuti e estesi ai lavoratori con forme di occupazione atipiche, nonché integrati con programmi di protezione sociale finanziati attraverso le entrate generali ai fini di ampliare la copertura ed evitare le trappole della povertà. Tuttavia, la velocità del cambiamento rivela anche la necessità di **aggiungere a un sistema di protezione sociale più tradizionale un sistema più ampio di protezione minima universale.** Quest'ultimo dovrebbe riconoscere i diritti fondamentali, quali la salute o l'istruzione, nonché il salario minimo di sussistenza e il reddito minimo garantito.

Nel contesto della protezione sociale, è possibile agevolare la promozione di sistemi di protezione sociale di base che forniscano assistenza sociale ai soggetti esclusi dal sistema previdenziale contributivo, **combinando il sostegno al reddito con politiche sociali e del mercato del lavoro attive atte a sostenere le transizioni dei lavoratori, soprattutto il reinserimento nel mercato dei lavoratori inattivi e disoccupati.** Tali politiche attive del mercato del lavoro comprendono programmi di formazione e riqualificazione professionale, oltre allo sviluppo di competenze rilevanti per il mercato del lavoro, al fine di ridurre il disallineamento delle competenze e facilitare il riorientamento verso nuovi settori o impieghi. È inoltre fondamentale **rafforzare le**



sinergie tra sistemi di istruzione e formazione e mercato del lavoro attraverso processi di acquisizione e certificazione delle competenze, nonché favorendo lo sviluppo di nuove competenze e sfruttando il potenziale dell'apprendimento basato sul lavoro. L'investimento nella formazione continua, nel contesto di misure di ripresa dalla pandemia, dovrebbe dare priorità ai soggetti più vulnerabili ai contraccolpi del mercato del lavoro, compresi i lavoratori meno qualificati.

La **Presidenza italiana** intende portare avanti il dibattito sui sistemi di protezione sociale e sulle loro prospettive di evoluzione al fine di adattarli alle forme di lavoro emergenti e alle nuove esigenze, continuando quanto fatto recentemente dalla Presidenza dell'Arabia Saudita nel 2020.⁹ Vorremmo scambiare idee sulla possibilità di estendere forme di assicurazione sociale contributiva alle categorie di lavoratori attualmente sprovviste di adeguato sostegno. Desidereremmo altresì progettare e sviluppare dei programmi che combinino politiche di sostegno al reddito e formazione, attivazione del mercato del lavoro e politiche sociali, al fine di ricollocare rapidamente nel mercato del lavoro disoccupati e inattivi. Grazie al sostegno delle organizzazioni internazionali, possiamo scambiare esperienze e risultati su questi temi, con l'obiettivo di individuare **soluzioni politiche atte a rendere operativo e sostenibile il principio dell'accesso alla protezione sociale per tutti**.

⁹ G20 Labour and Employment Ministers Declaration, September 10, 2020, Annex 2.