

Che fare per la “disoccupazione” dei lavoratori autonomi (.....e gli economicamente dipendenti)

di Luciano Forlani
27 ottobre 2014

L'assicurazione contro la disoccupazione involontaria è stata pensata per i lavoratori dipendenti (1) ed è obbligatoria nella gran parte dei paesi europei (2). Fanno eccezione i paesi scandinavi e l'Estonia dove l'assicurazione è di tipo volontario ed hanno un ruolo chiave i fondi di disoccupazione costituiti dalle organizzazioni sindacali (3) tipici del modello Gand (4).

Negli ultimi anni vi è stata una domanda straordinaria di tutela cui i governi hanno cercato di rispondere con deroghe e proroghe, con ampliamenti della platea degli assicurati, con interventi sui requisiti di accesso ai benefici. Molte persone in condizione di disagio (giovani alla ricerca di un primo lavoro, lavoratori atipici, etc.) sono rimaste senza tutele o con tutele insufficienti soprattutto in quei paesi come l'Italia (e la Grecia) che non hanno ancora allestito una rete di tutela a carattere universale.

Diversamente dalle

crisi congiunturali del passato tra i

soggetti in condizione di disagio non è

raro trovare i lavoratori autonomi cui è venuto a mancare il reddito per ragioni

di mercato. Ci sono sempre state

imprese che nascono e imprese che muoiono -

è la cosiddetta distruzione creatrice di cui parlava Schumpeter nel

secolo scorso - ma può sorgere un problema se vi è una mancanza di equilibrio tra i due

aggregati. Un problema che ha due facce :

quella dei lavoratori, stabili e meno

stabili, espulsi dal sistema produttivo per

i quali opera un sistema di tutele più o

meno adeguato a seconda del paese e

quella dei titolari di piccolissime imprese, di imprese individuali messe fuori mercato (dove l'imprenditore è spesso l'unica fonte di reddito della famiglia)

che sono per lo più senza rete di protezione. Come è noto

sul primo tema il governo ha

aperto un cantiere di riforma (Jobs act)

mentre sul secondo una riflessione che tenga conto delle

caratteristiche peculiari del gruppo

(composito) dei lavoratori autonomi non

sembra ancora matura (5). Il Box 1 fornisce

qualche elemento utile sulla regolazione generale e specifica della materia

nei paesi dell'Unione. Spunti sparsi per la

discussione. Estendere anche ai

lavoratori autonomi l'obbligo di assicurazione richiederebbe un sistema di

finanziamento dedicato, di tipo earnings related con una durata delle prestazioni legata alla

storia contributiva. Se si optasse per la

volontarietà dell'assicurazione si

dovrebbe mettere in conto il tema prima richiamato della selezione

avversa. Quale che sia la scelta si

dovrà fissare un' aliquota contributiva ad hoc che tenga conto di

determinati parametri. Una situazione da trattare con cura

è quella dei collaboratori coordinati e continuativi. Il basso

potere contrattuale di molti di questi lavoratori e la necessità di finanziare

il sistema di tutele, previdenziali e

non solo, può portare ad una riduzione

del reddito disponibile se gli oneri

aggiuntivi a carico del committente (IVS, contributo per la

disoccupazione) si scaricano sul

lavoratore. La fissazione di compensi minimi orari prevista

dal Jobs Act è una strada irta di difficoltà trattandosi di

rapporti che non prevedono un orario di lavoro fisso

per lo svolgimento della prestazione di lavoro ma deve

essere tentata. Resta l'esigenza di chiarezza e di riduzione del ricorso a queste forme contrattuali ma questo sar  possibile solo se tutto il sistema idraulico delle tipologie contrattuali avr  trovato un nuovo ragionevole equilibrio. Nel caso in cui le collaborazioni coordinate e continuative restassero in vita sia pure ridimensionate di numero si potrebbe abilitare la gestione separata a provvedere anticipazioni, in forma di capitale o di rendita temporanea, correlate alla storia contributiva del lavoratore. Un'altra strada   quella del ricorso degli autonomi a forme di assicurazione privata di tipo individuale (o che si richiamano a convenzioni quadro tra associazioni rappresentative e assicurazioni che offrono tali servizi) contro le conseguenze (mancato reddito) di una cessazione involontaria dell'attivit  commerciale-professionale o di un'insostenibile riduzione delle commesse di lavoro. Il Regno Unito   il paese dove queste polizze si sono sviluppate di pi  anche come risposta ai tagli decisi dal governo conservatore alle prestazioni di welfare. Le compagnie assicurative offrono polizze che coprono i rischi connessi alla perdita di reddito spesso in combinazione con altri rischi (infortuni, etc.). All'assicurato dopo il periodo di carenza viene garantito un reddito mensile per una durata limitata (max. 1 anno) a fronte del pagamento di un premio. Il costo di una polizza di questo tipo varia in relazione alle caratteristiche del soggetto (et  , sesso, residenza, etc.). A titolo di esempio, per garantirsi un reddito mensile di 1000 sterline mensili per un anno pu  essere richiesto un premio attorno alle 35 sterline mensili. La polizza assicurativa privata pu  fare riferimento ad un job seeker's agreement stipulato tra assicuratore e assicurato che impegna quest'ultimo nella ricerca attiva di un nuovo lavoro alla stregua di quello che vien richiesto dal Job Center Plus per l'erogazione del sussidio pubblico. Le condizioni possono essere pi  o meno stringenti: dalla semplice segnalazione da parte dell'assicurato delle domande di lavoro cui si   risposto e dei colloqui fatti alla  presa in carico  dell'assicurato da parte di un'agenzia dell'impiego incaricata dalla compagnia assicurativa di monitorare il comportamento  attivo  dell'assicurato (6). Non priva di problemi in un paese in cui una parte importante del reddito dei lavoratori autonomi sfugge ai controlli   l'estensione della tutela della rete di protezione universale quando e se prender  forma anche nel nostro paese. Ma di questo parleremo un'altra volta.

BOX 1

Paesi

Assicurazione obbligatoria

Assicurazione volontaria

Austria

Salariati (7) (esclusi quelli
che percepiscono meno di 396 €, mensili)

Lavoratori autonomi (dal 1 1 2009 con contribuzione
specifica)

Garanzia di un reddito
minimo: mean's
testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro
e ALMPs, tutela di intensità
differente tra lander e lander

Belgio

Salariati (compresi i lavoratori pubblici) e i membri delle
cooperative

Marinai (contribuzione specifica)

Garanzia di un reddito
minimo: mean's testing condizionata alla ricerca / accettazione di

opportunità di lavoro (GRAPA)

Bulgaria

Salariati che lavorano più di
5 giorni / 1 settimana al mese
(compresi i lavoratori pubblici) e i
membri attivi delle cooperative;

Marinai (contribuzione specifica);

Garanzia di un reddito
minimo : mean's testing (limitata e discrezionale) condizionata
alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Croazia

Salariati (compresi i
lavoratori pubblici)

Garanzia di un reddito

minimo : mean's testing condizionata alla ricerca attiva con l'obbligo di accettare qualsiasi offerta di lavoro

Cipro

Salariati

Garanzia di un reddito
minimo : mean's
testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Cechia

Popolazione attiva (salariati,
liberi professionisti e autonomi con contribuzione specifica)

Garanzia di un reddito
minimo : mean's testing condizionata alla ricerca / accettazione di
opportunità di lavoro e ALMPs

Danimarca

Le persone di et  18-63 anni residenti nel paese possono essere ammesse a una delle 26 casse di disoccupazione. I lavoratori pagano un premio assicurativo mensile e un contributo per le spese di gestione al fondo disoccupazione ai quali sono iscritti. Possono aderire anche i lavoratori autonomi e il coniuge collaboratore con regole e costi di ammissione variabili da cassa a cassa

Garanzia di un reddito minimo : mean's testing gestita dalle municipalit  condizionata alla ricerca / accettazione di opportunit  di lavoro e ALMPs

Estonia

Salariati

Garanzia di un reddito minimo: mean's testing gestita dalle municipalit  a beneficio dei lavoratori attivi e condizionata alla ricerca/accettazione di opportunit  di lavoro e ALMPs (8)

Finlandia

Salariati e lavoratori autonomi di et  compresa tra i 17 e i 64 anni (9). I lavoratori iscritti alle casse di disoccupazione ricevono un trattamento su base contributiva

Garanzia di un reddito minimo : mean's testing gestita dalle municipalit  condizionata alla ricerca / accettazione di opportunit  di lavoro e ALMPs. L' indennit    costituita da un'indennit  base e da eventuali maggiorazioni (carichi familiari, etc.)

Francia

Salariati

Garanzia di un reddito minimo: mean's testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunit  di lavoro (RSA, ASPA)

Germania

Salariati.

Il trattamento di 2° livello (Arbeitslosengeld II) di tipo universale è erogato anche ai lavoratori autonomi che non hanno un reddito sufficiente.

Dal 2006 le persone che si prendono cura di membri della famiglia per almeno 14 ore la settimana e i lavoratori autonomi che lavorano per non più di 15 ore la settimana possono assicurarsi su base volontaria

Garanzia di un reddito minimo : mean's testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro.

Grecia

Salariati, lavoratori artigiani e liberi professionisti (norme specifiche 2011-2013)

Garanzia di un reddito minimo : no (programma pilota 2012)

Ungheria

Salariati, lavoratori autonomi (10), gruppi assimilati

Garanzia di un reddito
minimo: mean's testing condizionata
alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro e ALMPs

Irlanda

Salariati (compresi i lavoratori pubblici assunti dopo il 1995 e gli apprendisti over 16). Sono esclusi i lavoratori che guadagnano meno di 38â,- la settimana e gli autonomi

Pescatori (contribuzione specifica)

Garanzia di un reddito
minimo: mean's testing condizionata
alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Italia

Salariati e assimilati, apprendisti e
membri di cooperative, CoCoCo
(schema sperimentale)

Garanzia di un reddito
minimo: no (programma sperimentale, interventi regionali territorialmente
circoscritti)

Lettonia

Salariati

Garanzia di un reddito
minimo: mean's testing condizionata
alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Lituania

Lavoratori occupati, in congedo, disoccupati che svolgono attività di cura

Garanzia di un reddito minimo : mean's testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Lussemburgo

Lavoratori occupati, giovani che hanno terminato gli studi e sono alla ricerca di lavoro. I lavoratori autonomi che hanno cessato l'attività e sono alla ricerca di un lavoro salariato hanno diritto alla prestazione comunque compresa tra l' 80% del salario minimo legale e il tetto previsto dallo schema generale

Garanzia di un reddito minimo: mean's testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Malta

Salariati

Garanzia di un reddito
minimo: mean's
testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunità di
lavoro

Polonia

Salariati che percepiscono
redditi mensili almeno pari al minimo salariale, lavoratori autonomi (regole uguali a
quelle in vigore per i lavoratori subordinati).

Garanzia di un reddito
minimo: mean's
testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunità di
lavoro

Portogallo

Salariati

schema specifico per lavoratori autonomi (subsã-dio por cessaã£o de atividade professional e subsã-dio parcial por cessaã£o dell' atividade professional). Richiede il possesso di requisiti occupazionali (almeno 720 giornate di lavoro come indipendenti) e versamenti in regola nei 48 mesi precedenti la cessazione di attivã

Garanzia di un reddito

minimo: mean's

testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunitã di lavoro

Romania

Salariati e persone assimilate (eletti, lavoratori pubblici, membri di cooperative) domiciliati e residenti in Romania

Schema per lavoratori autonomi e per i cittadini rumeni che lavorano all'estero

Garanzia di un reddito

minimo: mean's

testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunitã di

lavoro

Slovacchia

Tutte le persone occupate

Schema per lavoratori
stranieri residenti a titolo permanente o temporaneo over 16.

Garanzia di un reddito
minimo: mean's testing condizionata alla ricerca / accettazione di
opportunità di lavoro

Slovenia

Salariati e lavoratori autonomi

Garanzia di un reddito
minimo: mean's testing condizionata
alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Spagna

Salariati iscritti alla sicurezza sociale

I lavoratori autonomi possono beneficiare della prestación por cese de actividad per cause indipendenti dalla volontà (Ley 32 del 2010). L'assicurazione copre anche i lavoratori economicamente dipendenti e i soci lavoratori di cooperative. Requisiti contributivi: almeno 12 mesi continuativi nei 48 mesi precedenti la cessazione dell'attività; Contributo assicurativo: 1.7 % della base imponibile; Durata della prestazione: 2 - 12 mesi (varia con l'anzianità contributiva nell'arco dei 48 mesi precedenti, durate più lunghe per i 60-64 anni). La prestazione è pari al 70% della media della base imponibile assoggettata a contribuzione nei 12 mesi precedenti la cessazione di attività (si tiene conto dei carichi familiari)

Garanzia di un reddito minimo : mean's testing condizionata alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Svezia

Modello universale. Trattamento base per i non aderenti ai fondi di disoccupazione e per gli aderenti che non hanno i requisiti

Garanzia di un reddito

minimo: mean's testing condizionata
alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Olanda

Salariati

Garanzia di un reddito
minimo: mean's testing condizionata
alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Regno Unito

Lavoratori occupati (eccetto le donne sposate che hanno scelto di non assicurarsi prima del 1977). I lavoratori autonomi possono richiedere la Jobseeker's Allowance

Garanzia di un reddito
minimo: mean's testing condizionata
alla ricerca / accettazione di opportunità di lavoro

Note

(1) Quasi tutti i paesi dell'Unione prevedono una tutela economica della disoccupazione articolata su più livelli. Il trattamento di tipo assicurativo (1° livello), finanziato dalla mutualità per lo più legato al salario precedente con la previsione di un tetto, ha durata limitata e profilo temporale decrescente. Ove previsto, il trattamento assistenziale (2° livello) è finanziato dalla fiscalità generale (o locale) ed entra in gioco quando il lavoratore ha esaurito il diritto al trattamento assicurativo o non ha i requisiti assicurativi e di contribuzione sufficienti ad accedervi. L'erogazione di questo trattamento, calcolato per lo più in cifra fissa (flat rate), è condizionata (cosiddetta "prova mezzi") e job searching. Nella quasi totalità dei paesi europei - fanno eccezione Italia e Grecia in cui operano solo dei dispositivi a titolo sperimentale - vi è un terzo livello di tutela a carattere universale, non necessariamente collegato alla condizione di disoccupazione, di cui possono beneficiare le persone in condizioni di disagio economico. La tendenza generale nei paesi dell'Unione europea può essere sintetizzata in questo modo: accentuazione delle condizionalità per aver diritto alle prestazioni (job searching), maggior ricorso alle politiche attive ed alle misure di activation - compresi i lavori socialmente utili diversamente organizzati - a fini d'inclusione ma anche per mettere pressione al disoccupato, tutele di 2° livello per i disoccupati di lungo periodo talvolta nella forma degli in work benefits, diffusione di trattamenti non correlati al salario percepito in precedenza (di tipo flat rate). Quest'ultimo è un passaggio chiave della strategia di contenimento della spesa pubblica portata avanti da diversi paesi: Regno Unito, Paesi dell'Est Europa ma anche Germania post Hartz IV;

(2) L'assicurazione obbligatoria tende a risolvere il problema della selezione di portafoglio assicurativo avverso delle forme assicurative volontarie anche se comporta costi assicurativi più elevati e richiede maggiori interventi di sostegno della fiscalità generale;

(3) I fondi di disoccupazione costituiti dalle organizzazioni sindacali non hanno nulla a che vedere con i fondi bilaterali previsti dall'art.3 della L. 92 del 2012 con finalità integrative. I fondi disoccupazione scandinavi sono comunque sottoposti alla vigilanza pubblica;

(4) Il nome deriva dal nome della città belga in cui nel 1901 il sistema fu sperimentato dalle autorità locali per la prima volta. Nonostante abbia dato i natali al modello il Belgio ha in realtà optato per un sistema ibrido più vicino al modello continentale che a quello scandinavo;

(5) È necessario chiarire quale situazione concreta si intende tutelare se quella di un lavoratore che abbandona il progetto dell'attività autonoma e che cerca un lavoro alle dipendenze o quella di un lavoratore che ha bisogno di un sostegno al reddito nella fase di transizione verso un nuovo progetto. Gli strumenti non possono che essere diversi;

(6) Comportamento attivo che può essere tradursi nell'approntamento di mezzi per avviare una nuova attività, in forma individuale o associata o nella ricerca di un lavoro di tipo subordinato;

(7) Il contributo per l'assicurazione disoccupazione del 3% sul salario a carico del lavoratore si riduce all'1% se il salario è compreso tra 1245 e 1359 € e al 2% se è compreso tra 1359 e 1530 € (2013);

(8) L'importo del trattamento (toimetulekutoetus) non può essere superiore all'indennità di disoccupazione (tähtätoetus);

(9) Il contributo a carico dei datori di lavoro è modulato sugli scaglioni retributivi: aliquota contributiva dello 0.75% sulla parte di salario inferiore a 1990 €/mese, 2.95% per la parte al di sopra;

(10) I lavoratori autonomi pagano lo stesso contributo dei salariati.