

RIFLESSIONI SULLA QUALITÀ DEL LAVORO AUTONOMO, FRA ASPETTI REGOLATIVI ED EVIDENZE EMPIRICHE COMPARATE

a cura di

Francesca della Ratta-Rinaldi

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2026), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente: *Natale Forlani*

Direttore generale: *Loriano Bigi*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

www.inapp.gov.it

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.



INAPP

**RIFLESSIONI SULLA QUALITÀ
DEL LAVORO AUTONOMO,
FRA ASPETTI REGOLATIVI
ED EVIDENZE EMPIRICHE
COMPARATE**

a cura di

Francesca della Ratta-Rinaldi

La pubblicazione raccoglie i risultati di un lavoro di analisi realizzato nell'ambito della Struttura Mercato del lavoro dell'Inapp (responsabile Manuel Marocco).

Il rapporto è stato redatto in attuazione del progetto PTA Inapp 2022-2024 'Qualità del lavoro e sostenibilità' nell'ambito del WP n. 2 'QdL: evidenze empiriche comparate'.

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

Il testo è a cura di *Francesca della Ratta-Rinaldi*

Autori

per Inapp: *Tiziana Canal* (Introduzione); *Massimo De Minicis* (par. 2.2); *Francesca della Ratta-Rinaldi* (Premessa al cap. 1, parr. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, Conclusioni); *Manuel Marocco* (Premessa al cap. 2, par. 2.4); *Valentina Menegatti* (parr. 2.1, 2.3, Conclusioni); *Rosita Zucaro* (par. 2.5);

per Istat: *Alessia Sabbatini* (par. 1.5).

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

Testo chiuso a marzo 2024

Pubblicato a giugno 2024

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

Correzione di bozze: *Angelica Alori*

Editing grafico e impaginazione: *Mara Marincioni*

Alcuni diritti riservati [2024] [INAPP].

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

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



ISSN 2533-1795

ISBN 978-88-543-0339-3

disoccupazione verificatisi dal 5 settembre 2019, la Dis-Coll è stata riconosciuta ai soggetti che potevano vantare almeno un mese di contribuzione – e non più tre mesi prima richiesti – nel periodo compreso tra il 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione dal lavoro e l'evento stesso⁴⁵.

2.5 La protezione sociale per il lavoro autonomo non imprenditoriale: la sperimentazione dell'Isacro

Il segmento del lavoro autonomo non imprenditoriale presenta ormai da anni criticità comuni alla subordinazione quali povertà, discontinuità, debolezza, vulnerabilità, precarietà oltre a una scarsa qualità del lavoro⁴⁶.

La pandemia, tra sospensione delle attività, calo di fatturato e problematiche derivanti da un esiguo livello di digitalizzazione, ha avuto il 'merito' – se così può dirsi – di mettere l'accento su tali problematiche e sulla connessa esigenza di tutela. Infatti, durante l'emergenza, sono state adottate misure anche dirette al lavoro autonomo standard, per il quale un tempo era quasi impensabile (si pensi al notariato) anche solo ipotizzare forme di politica passiva⁴⁷.

Uno sviluppo, che si è realizzato per la prima volta a così ampio spettro, tanto da predisporre un terreno fertile per una vera rivoluzione copernicana nel sistema

⁴⁵ Per completezza si segnala che la legge fiscale 2022 (legge n. 234/2021) è nuovamente intervenuta in materia. In sintesi, la Dis-Coll, rispetto al passato, risulta maggiormente rafforzata, anche grazie alla parificazione dell'aliquota contributiva prevista per l'indennità spettante ai lavoratori dipendenti. Il maggior gettito contributivo è utilizzato per finanziare l'aumento della durata della prestazione, nonché – finalmente – il riconoscimento della contribuzione figurativa durante la fruizione della indennità, fin dal 2015 espressamente esclusa. In sostanza, sebbene non si sia ancora raggiunto l'obiettivo, più volte annunciato, di un'unica e universale prestazione per la disoccupazione, il processo di avvicinamento prosegue, per così dire, per tappe di avvicinamento. In dettaglio, in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2022: il *decadage* (riduzione del 3% ogni mese) scatta dopo (dal sesto e non più il quarto mese di fruizione); la durata è pari ai mesi di contribuzione accreditati e non più alla metà di essi ed è raddoppiata la soglia massima di durata (da 6 a 12 mesi); è innalzata dallo 0,51% all'1,31% l'aliquota contributiva.

⁴⁶ Alaimo (2023) evidenzia come siano meno sedimentate le riflessioni giuslavoristiche in ordine alla constatazione che tali condizioni di criticità siano comuni tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, creando maggiori saldature fra le due aree. Scrive l'autrice che tale processo "affatica la riflessione giuridica che, *de iure condendo*, prova a individuare nuovi approcci alle tutele, per suggerire soluzioni regolative che garantiscano, anche al di fuori della subordinazione, alcuni basilari diritti".

⁴⁷ Per approfondimenti sulle prime misure riconosciute in favore dei liberi professionisti con partita IVA, oltre che ai collaboratori coordinati e continuativi e ai lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'AGO, quali artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri, si veda Vianello 2021; Garofalo 2020.

di protezione sociale: l'introduzione di una sorta di primo ammortizzatore sociale per il cosiddetto lavoro autonomo 'puro' nella forma di sostegno al reddito⁴⁸.

Una rivoluzione che in realtà era *in itinere*, in quanto la misura introdotta, l'Indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa, la cosiddetta Iscro, è l'esito dei lavori della Consulta del lavoro autonomo e professionale, insediatasi presso il CNEL nel 2019 e composta da esperti e membri nominati delle associazioni sindacali individuate come maggiormente rappresentative del settore⁴⁹.

È, infatti, contenuta nella proposta legislativa 'Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata dell'Inps', che, a seguito dell'approvazione all'Assemblea del CNEL⁵⁰, è divenuta il disegno di legge del 28 luglio 2020 n. 36.

Come emerge dalla rubrica, il disegno di legge era volto all'attuazione degli obiettivi di tutela in materia di maternità e malattia di cui al capo I della legge n. 81/2017, dedicato appunto al lavoro autonomo non imprenditoriale. Tuttavia, le previsioni non hanno ricevuto alcun riconoscimento, nonostante fossero attuative di un articolato normativo in silenziosa giacenza da anni, oltre a trattarsi di misure fondamentali in quanto afferenti a un processo diretto all'universalizzazione di prestazioni di welfare inerenti a *status*, che non ammetterebbero di per sé differenziazioni.

L'Isco è, invece, confluito nella legge 30 dicembre 2020 n. 178, ossia la Legge di Bilancio 2021, nei commi dal 386 al 401 dell'unico articolo da cui è di consueto composta tale normativa, con una vigenza inizialmente solo in termini di sperimentazione per il triennio 2021-2023 nelle more della riforma degli ammortizzatori sociali⁵¹. Per tale via la misura è stata posta nel novero delle politiche passive standard del mercato del lavoro, pur con le sue peculiarità. In ottica sistematica si ritiene comunque positivo l'inserimento della misura nell'alveo dei principi guida della proposta di Riforma degli ammortizzatori sociali, elaborata in sede di Commissione ministeriale *ad hoc*, in quanto pare

⁴⁸ Per un'analisi invece della Dis-Coll si veda il 2.4.

⁴⁹ Per un approfondimento in materia di parti sociali che si stanno affermando sull'emergente campo della tutela del lavoro autonomo, con particolare riguardo al lavoro autonomo non imprenditoriale, si consenta rinvio a Zucaro (2018).

⁵⁰ Nella seduta del 27 maggio 2020.

⁵¹ Nella fase di chiusura del presente contributo lo strumento appare in corso di stabilizzazione con la legge di Bilancio per il 2024.

manifestare una linearità di indirizzo del legislatore che purtroppo non è generalmente una costante del suo *modus operandi*.

Si compie, infatti, uno step ulteriore nel sistema di protezione sociale poiché la policy si rivolge a una componente del lavoro autonomo standard, ossia gli iscritti alla gestione separata Inps i quali esercitano attività di lavoro autonomo per professione abituale⁵². La misura presenta delle analogie con un'altra misura, l'Indennità di disoccupazione per i lavoratori autonomi dello spettacolo, denominata Alas, la quale ha riguardato però un ambito specifico di tale categoria, ossia i lavoratori autonomi dello spettacolo⁵³.

I due istituti si distinguono, oltre che per campo di applicazione, anche e soprattutto in termini tipologici, atteso che l'Isacro appare configurarsi più come una prestazione di sostegno al reddito, mentre Alas è una vera e propria indennità di disoccupazione.

L'Isacro rappresenta, quindi, un istituto di protezione sociale complesso e inconsueto, attesa la difficoltà di definire e perimetrare un presunto stato di bisogno da cui far discendere la tutela. In tal senso, già primi osservatori hanno evidenziato come la legge n. 178/2020 non a caso avesse operato la scelta del criterio della riduzione del reddito prodotto quale indice di bisogno e dell'esistenza quindi di uno stato di debolezza socioeconomica (Feltrin e Rosato 2020). Nel XX Rapporto Inps si osserva che occorre tenersi conto in tale percorso di un imprescindibile, per quanto complesso, bilanciamento tra aspirazione legittima dei lavoratori di tutte le categorie a vedere garantita una continuità reddituale dinanzi a eventi avversi e possibili rischi di evasione fiscale e contributiva, che derivano dalla posizione di soglie reddituali o relative alla perdita di guadagno per l'accesso alla prestazione.

Il campo di applicazione dell'Isacro è circoscritto ai liberi professionisti, compresi i partecipanti agli studi associati o società semplici, iscritti alla gestione separata Inps, che esercitino per professione abituale un'attività di lavoro autonomo. Sono invece espressamente escluse le libere professioni ordinistiche, la cui iscrizione al relativo albo comporta generalmente l'obbligo di optare per la cassa privata di riferimento, come ad esempio avviene per gli avvocati con la Cassa nazionale Forense.

⁵² Ex art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

⁵³ Per approfondimenti sull'Alas si veda Vitaletti (2022).

In ordine al reperimento delle risorse di copertura, la misura presenta una matrice mutualistica, tipica del lavoro autonomo, in quanto viene finanziata dagli stessi potenziali beneficiari, attraverso un aumento della relativa aliquota.

Ad avviso di chi scrive, un aspetto che può ritenersi innovativo si rinviene nell'ancoraggio a misure di politica attiva, elemento che inquadra l'istituto in una prospettiva di 'welfare generativo' e non meramente assistenziale (Zucaro 2021). Infatti, i beneficiari della prestazione sono tenuti a frequentare percorsi di aggiornamento professionale, la cui efficacia e adeguatezza, in ottica di accrescimento professionale effettivamente spendibile e attrattivo per il mercato del lavoro costituisce elemento prioritario per l'ottenimento del beneficio. Corre l'obbligo però di rilevare che tale previsione non è una costante dei percorsi di formazione continua obbligatoria.

Il decreto interministeriale 24 marzo 2022 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze ha dato attuazione a tale disposizione disponendo che la domanda presentata all'Inps equivalga a una sorta di dichiarazione di immediata disponibilità ed era trasmessa all'Anpal ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

L'Inps, analogamente a quanto avviene in materia di indennità di disoccupazione NASpl e Dis-Coll, metteva a disposizione dell'Anpal le domande di indennità Iscro per l'inserimento delle dichiarazioni di immediata disponibilità nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

Per quanto attiene al prioritario aspetto del monitoraggio in ordine all'effettiva partecipazione a tali percorsi formativi da parte della popolazione lavorativa beneficiaria dell'indennità, l'organismo investito era quindi l'Anpal, in ragione della propria funzione istituzionale. Tuttavia, come noto, l'Agenzia è stata soppressa⁵⁴, e al momento della elaborazione di questo scritto non è ancora chiaro quale impatto tutto ciò avrà sulla policy analizzata.

L'Isco, per quanto ancora insufficiente in termini di copertura e campo di applicazione ha comunque il merito di aver determinato l'uscita dal cono d'ombra del *gap* di protezione sociale del lavoro autonomo non imprenditoriale, la cui attenta analisi potrebbe offrire elementi significativi anche per un allineamento sistemico con quanto previsto nel quadro europeo.

⁵⁴ Ad opera dell'art. 3 del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75 rubricato 'Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025'.