



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Governance delle Organizzazioni Pubbliche

Ordinamento ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea

Le Politiche del lavoro in Italia

Relatore

Ch. Prof.ssa Vania Brino

Correlatore

Ch. Prof.ssa Chiara Garbuio

Laureanda

Mariana Golovatii

Matricola 882251

Anno Accademico

2020/ 2021

Dedico questa tesi alla mia famiglia che ha contribuito in questi anni alla mia formazione umana e a farmi diventare la persona che sono oggi. Grazie in particolare alla mia mamma Lidia e ai miei figli Cristian e Daniel!

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO 1.LE POLITICHE DEL LAVORO IN EUROPA E IN L'ITALIA	2
1.1. Principi generali che riguardano l'occupazione	2
1.2. La strategia Europea	5
1.3. Il modello italiano	12
1.4. Le tipologie delle politiche del lavoro	18
CAPITOLO 2.LE POLITICHE ATTIVE	21
2.1. Dall'orientamento alla formazione e al collocamento	21
2.2. Dalla Garanzia Giovani al Work Experience over 30	25
2.3. Gli incentivi all'occupazione	30
2.4. Il Reddito di cittadinanza per il contrasto alla povertà	32
CAPITOLO 3.LE POLITICHE PASSIVE	36
3.1. La definizione	36
3.2. La presenza dei disoccupati in Italia	39
3.3. La strategia italiana per l'integrazione dei disoccupati di lunga durata	41
3.4. Il confronto Europeo: le spese e i beneficiari	46
CAPITOLO 4. FOCUS SUL LAVORO AUTONOMO	53

4.1. Le norme e le caratteristiche del rapporto di lavoro autonomo ..	53
4.2. Lavoro autonomo vs. lavoro dipendente	58
4.3. Il “JOBS ACT” degli autonomi	60
4.4. Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid- 19.....	64
CONCLUSIONI.....	73
BIBLIOGRAFIA	75

INTRODUZIONE

Lo scopo del presente lavoro è quello di fornire un'analisi quanto più articolata delle attuali politiche del lavoro, nello specifico descrivendo la distinzione tra politiche attive e politiche passive e comparando la legislazione europea e quella nazionale. Politiche che mirano a promuovere l'economia, coesione sociale e territoriale.

Il lavoro sarà suddiviso in quattro capitoli.

Nel primo si effettuerà una panoramica delle politiche volte a incentivare le politiche lavorative e a tutelare i lavoratori in ogni fase del rapporto di lavoro, in un'ottica di crescita economica del Paese ma anche di politica sociale. Capiremo come l'Unione Europea intenda favorire il progresso sociale e il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro della popolazione Europea. Citeremo gli obiettivi comuni per la politica dell'occupazione, per abbattere il livello di disoccupazione e creare nuovi posti di lavoro di alta qualità. Analizzeremo il comportamento dell'Italia in merito alle politiche del lavoro e tutte le misure, programmi e interventi pubblici che hanno come obiettivo di regolamentare il mercato del lavoro, di aumentare l'occupabilità, agevolare l'inserimento lavorativo e assicurare un sostegno al reddito alle persone che si trovano in difficoltà.

Il secondo capitolo si focalizzerà sulle politiche attive, che mirano a garantire quanto più possibile l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro attraverso corsi di formazione e aggiornamento, stage e tirocini non solo per i più giovani ma anche per coloro che, in età già avanzata, si trovano a dover cercare una nuova occupazione.

Il terzo capitolo tratterà delle politiche passive, che si concentrano sulle strategie volte ad arginare la disoccupazione; mentre, infine, l'ultimo capitolo avrà ad oggetto le tutele previste nel lavoro autonomo.

CAPITOLO 1.

LE POLITICHE DEL LAVORO IN EUROPA E IN ITALIA

1.1. Principi generali che riguardano l'occupazione

Con l'espressione "politiche del lavoro" ci si riferisce, generalmente, a quelle politiche che, oltre ad agire in modo diretto nel mercato del lavoro (e non in maniera indiretta, per esempio sul sistema educativo e, di conseguenza, sulla dotazione di capitale umano dei futuri lavoratori), si differenziano dagli assetti regolamentativi ed istituzionali complessivi agendovi in maniera selettiva.

Pertanto, negli schemi di classificazione delle politiche del lavoro impiegati sul piano internazionale (quale lo schema usato da Eurostat), le politiche incluse sono solo quelle indirizzate verso individui con specifiche esigenze e difficoltà (in quanto alla ricerca di un lavoro, a rischio di perderlo o scoraggiati nell'azione di ricerca).

Le politiche del lavoro si suddividono tra passive ed attive. Le prime si identificano con quelle il cui obiettivo è la riduzione del disagio sociale generato dall'insufficienza di reddito individuale legata alla disoccupazione, con un effetto generalmente peggiorativo degli equilibri occupazionali¹.

Nello specifico, le politiche passive si identificano principalmente con i sussidi di disoccupazione, definiti come ammortizzatori sociali in Italia, e negli schemi di prepensionamento.

Le seconde, invece, consistono in quegli interventi che vanno ad incidere sulle opportunità occupazionali degli individui, incrementando la probabilità di trovare un lavoro, oppure di non perderlo, per i soggetti più a rischio, redistribuendo tra i vari soggetti le opportunità occupazionali, a parità di occupazione totale. Si tratta pertanto di interventi aventi forme e

¹ Gualmini E., Rizza R., (2013), *Le politiche del lavoro*, Il Mulino, p. 50 e ss.

modalità estremamente varie: dalle spese per la formazione (aventi natura selettiva), agli interventi di attivazione (quali orientamento mirato, aiuti nella ricerca di lavoro etc.) messi in atto dai servizi pubblici per l'impiego, agli inventivi all'assunzione di determinate categorie di soggetti quali disoccupati, giovani in cerca del primo impiego etc., agli schemi di creazione di lavoro nel settore pubblico nonché altre voci minori.

Sulla base della bipartizione delle politiche del lavoro tra attive e passive vengono spesso avanzate raccomandazioni di policy. Dal loro diverso orientamento spesso discende una distinzione tra politiche cattive e buone, o politiche solo sedative o realmente curative, andando a sottintendere un evidente giudizio di valore; tuttavia, va sottolineato che entrambe le questioni vanno assunte con una certa prudenza.

Nello specifico, bisogna evitare l'accostamento tra politiche passive e politiche passive, o attive e buone. Un grande numero di politiche generalmente classificate quali attive hanno scopi sedativi più che curativi, e non per forza interventi passivi con finalità sedative e distributive vanno a peggiorare gli equilibri occupazionali.

Una tendenza rilevante è quella di integrare le politiche passive ed attive. La bontà di ogni singola politica va analizzata facendo riferimento ai dettagli concreti della stessa politica, tenendo in considerazione del complesso degli obiettivi di policy, e non solo di quelli occupazionali; al contempo, risulta necessario tener conto del contesto istituzionale complessivo in cui le politiche si trovano ad operare, siano esse attive o passive.

Al fine di comprendere l'operare dei vari schemi di politiche del lavoro bisogna considerare l'interazione tra singole politiche e singole istituzioni; inoltre, va tenuto in considerazione il fatto che, pur essendo le une diverse dalle altre, spesso tendono a voler soddisfare la stessa tipologia di obiettivi fondamentali².

Dall'analisi empirica dei vari modelli istituzionali e di regolamentazione del mercato del lavoro si riscontra che i paesi nordici, i

² Vesan P., (2012), *La politica del lavoro*, in M. Ferrera, *Le politiche sociali*, 2012, Il Mulino.

quali tendono a tutelare i lavoratori nel mercato, ed aventi pertanto vincoli ridotti per quanto riguarda i licenziamenti ma generosi sussidi ai disoccupati nonché un grande impegno nelle politiche attive, vanno ad opporsi a paesi come quelli mediterranei, in cui la tutela era generalmente sul posto di lavoro, quindi limitando le possibilità di licenziamento per l'impresa, ma con sussidi poco generosi ed un limitato ricorso alle politiche attive.

Entrambi gli approcci, rispetto ad un identico fine generale, ossia garantire sicurezza economica ai lavoratori, risultano essere equivalenti funzionali; pertanto, riformare uno senza tenere in considerazione gli effetti sull'altro potrebbe causare effetti indesiderati. Il contesto istituzionale complessivo, inoltre, va ad influenzare l'impatto e l'efficacia concreta di un gran numero di politiche. Risulta evidente che condizione necessaria all'efficacia di politiche di attivazione dei disoccupati sia la presenza di un ingente flusso di ingressi nel mondo occupazionale, flusso che nella media del ciclo economico viene influenzato *coeteris paribus* dal regime di tutela dei rapporti lavorativi.

Tali connessioni tra politiche ed assetti istituzionali più generali portano anche a non enfatizzare troppo quei connotati di selettività impiegati per individuare le politiche propriamente dette. La minore o maggiore selettività delle politiche, in realtà, si configura come un attributo specifico concreto dei vari sistemi più che una soglia, il cui superamento è condizione per includere un determinato intervento nel novero delle politiche del lavoro propriamente dette.

In particolare, bisogna evitare di circoscrivere l'ambito delle politiche agli interventi tarati in maniera esclusiva a favore dei disoccupati in senso proprio o, peggio ancora, di coloro che transitino per i servizi pubblici per l'impiego, che sono uno strumento (efficace o meno) delle politiche e non il loro *prius*. In realtà, nei quadri contabili e statistici relativi alle politiche lavorative si rischia di perdere di vista elementi importanti, non considerando ad esempio gli schemi passivi, quali sussidi d'invalidità e schemi assistenziali, che vanno ad impattare in maniera diretta sull'offerta di lavoro, ma che non sono definiti formalmente a partire dallo status

occupazionale dell'individuo così come registrato dai servizi pubblici per l'impiego³.

Allo stesso modo, è necessario ricordare che tra le politiche attive tradizionali non sono inclusi gli schemi di sostegno fiscale dei redditi da lavoro o *in-work benefits*, i cui target sono i lavoratori con salari potenziali bassi e non i disoccupati in quanto tali, e la cui importanza sul piano quantitativo è crescente in molti Stati. Quando si raffrontano ed esaminano le varie tendenze delle politiche del lavoro negli Stati Europei risulta fondamentale supplire alle limitazioni delle classificazioni statistiche inserendo le tradizionali politiche del lavoro nel contesto più esteso dei sistemi di welfare.

1.2. La strategia Europea

La strategia europea sull'occupazione, datata 1997, ha posto degli obiettivi comuni per la politica sulle tematiche relative all'occupazione: grazie al processo di monitoraggio nonché agli strumenti di finanziamento ad essa legati, ha incoraggiato il “coordinamento flessibile” tra i Paesi membri. Uno degli obiettivi cardine della strategia Europa 2020 era quello di creare nuovi e migliori posti di lavoro⁴.

Mentre l'Europa si affaccia al nuovo decennio, la Commissione ha proposto obiettivi più ambiziosi sul tema dell'occupazione, delle competenze e della protezione sociale allo scopo di costruire una forte Europa sociale entro il 2030. Il diritto dell'UE è importante in specifici settori, sebbene la responsabilità sull'occupazione e sulla politica sociale sia riservata in larga parte ai governi nazionali.

Fra i diversi principi, attività ed obiettivi inclusi nel TFUE si riscontra la promozione di un alto di livello di occupazione mediante lo sviluppo di una strategia coordinata, facendo particolare attenzione alla realizzazione di una forza lavoro qualificata, competente e capace di adattarsi, nonché di

³ Marzano G., (2020), *Manuale di Politiche del Lavoro*, Independently published, p. 20 e ss.

⁴ Cfr. Politica dell'occupazione su www.europarl.europa.eu.

mercati del lavoro che possano rispondere in maniera adeguata ai mutamenti economici. Secondo quanto stabilito dalla clausola orizzontale all'art. 9 TFUE, in sede di definizione ed attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione bisogna tenere in considerazione dell'obiettivo di un alto livello di occupazione⁵.

Già alle metà dello scorso secolo i lavoratori beneficiavano di “sussidi per il riadattamento” nella Comunità europea. Tali sussidi venivano concessi ai lavoratori nel settore di carbone e acciaio i cui posti di lavoro erano minacciati dalla riconversione industriale. Il Fondo Sociale Europeo, o FSE, creato nei primi anni Sessanta, si poneva come l'arma principale contro la disoccupazione.

Verso la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, i programmi d'azione per l'occupazione si concentravano su gruppi destinatari specifici, e vennero inoltre istituiti diversi sistemi di documentazione e osservatori.

In un contesto di marcata disoccupazione presente nella maggior parte dei membri dell'Unione Europea, il Libro Bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione del 1993 ha dato adito ad un dibattito sulla strategia economico-occupazionale dell'Unione, ponendo per la prima volta la questione dell'occupazione in cima all'agenda dell'UE.

Il nuovo titolo “Occupazione” nel trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel maggio 1999, si è posto come base per l'istituzione della strategia europea per l'occupazione e del comitato per l'occupazione, organo permanente con mansioni consultive, aventi finalità di promozione del coordinamento delle politiche dei Paesi membri sulle tematiche dell'occupazione e del mercato del lavoro. Ad ogni modo, la competenza sulla politica dell'occupazione è riservata agli Stati membri, sebbene l'inclusione di un “protocollo sociale” nel trattato abbia migliorato di molto il coinvolgimento delle parti sociali.

Il vertice straordinario sull'occupazione tenutosi nel novembre 1997 a Lussemburgo ha dato origine alla strategia europea per l'occupazione ed al

⁵ Spattini S., (2008), *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, p.33ss.

metodo di coordinamento aperto, c.d. processo di Lussemburgo, ossia ad un ciclo annuale di coordinamento e monitoraggio delle politiche nazionali per l'occupazione, alla cui base si riscontra l'impegno dei Paesi membri a stabilire una serie comune di traguardi ed obiettivi.

Nell'ambito della strategia europea per l'occupazione è stato fissato un alto livello di occupazione comparabile agli obiettivi macroeconomici per la stabilità e la crescita.

Nel 2000 il Consiglio Europeo di Lisbona ha dato l'approvazione al nuovo obiettivo strategico di rendere l'Unione Europea "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo", andando ad includere la piena occupazione tra gli obiettivi generali della politica occupazionale e sociale, e stabilendo obiettivi concreti da raggiungere entro il 2010, c.d. strategia di Lisbona.

La strategia europea per l'occupazione è stata analizzata di nuovo nel 2002 e rilanciata tre anni dopo, concentrandosi sulla crescita ed i posti di lavoro. Per agevolare e snellire i processi fu introdotto un quadro pluriennale il cui primo ciclo fu relativo al periodo 2005-2008, mentre gli orientamenti per l'occupazione sono stati inclusi negli indirizzi di massima relativi alle politiche economiche.

Nel 2010, dopo la crisi finanziaria, si è adottato la strategia Europa 2020, introducendo il semestre europeo come meccanismo di coordinamento di politiche economico-finanziarie⁶.

Questa strategia decennale per l'occupazione e crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva ha definito vari obiettivi fondamentali, tra cui vanno menzionati:

- incremento del 75% entro il 2020 della partecipazione al mercato del lavoro degli individui tra i 20 e i 64 anni;
- uscita di almeno 20 milioni di persone dal rischio di esclusione e povertà;
- riduzione del tasso di abbandono scolastico precoce dal 15% al 10%, ed aumento dal 31% al 40% della percentuale di persone tra i

⁶ Montanino A., Sestito P., (2013), *Le politiche del lavoro in Italia ed in Europa in una logica di benchmarking*, su www.bancadati.anpalservizi.it.

30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o di livello equivalente.

I Paesi membri hanno dovuto includere tutti e cinque gli obiettivi principali nei propri obiettivi nazionali, tenendo in considerazione le rispettive posizioni di partenza e situazioni nazionali.

Il ciclo di monitoraggio delle politiche per l'occupazione include:

- orientamenti per l'occupazione, emanati dalla Commissione ed adottati dal Consiglio;
- programmi nazionali di riforma o PNR;
- relazioni per paese e raccomandazioni specifiche per paese formulate dalla Commissione e, nel caso delle raccomandazioni, adottate in seguito dal Consiglio;
- una relazione comune sull'occupazione, pubblicata dalla Commissione ed adottata dal Consiglio.

Gli orientamenti sul tema dell'occupazione, presenti nell'art. 148 TFUE, stabiliscono obiettivi strategici per le politiche nazionali dell'occupazione ed includono priorità strategiche nei settori dell'occupazione, inclusione sociale ed istruzione, che vanno ad integrare le priorità politiche con vari elementi chiave in essere. Quattro orientamenti sul tema dell'occupazione fanno parte dei dieci orientamenti integrati, che includono anche sei indirizzi di massima per le politiche economiche (art. 12 TFUE).

Nel 2018 gli orientamenti sull'occupazione vennero allineati ai principi del pilastro europeo dei diritti sociali e, insieme al Parlamento Europeo, sono stati confermati per l'anno successivo. Gli orientamenti più recenti arricchiscono le quattro dimensioni della strategia annuale di crescita sostenibile, in particolar modo la dimensione della sostenibilità, rispecchiando quanto contenuto nella comunicazione della Commissione d'inizio 2020, intitolata "Un'Europa sociale più forte per transizioni giuste", integrando le finalità di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Gli ambiti affrontati sono:

- rilanciare la domanda di lavoro creando nuovi posti, tassazione del lavoro e determinazione delle retribuzioni;

- migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e l'efficacia del dialogo sociale;
- potenziare la forza lavoro e migliorare l'accesso alle competenze, alle abilità nonché all'occupazione;
- promuovere pari opportunità per chiunque, incoraggiare l'inclusione sociale e combattere la povertà.

Il piano d'azione sull'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali stabilito ad inizio marzo 2021 stabilisce tre obiettivi fondamentali per l'UE sulle tematiche di occupazione, competenze e protezione sociale, che vanno raggiunti entro il 2030. Tali obiettivi sono:

- *“almeno il 78% della popolazione europea tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro entro il 2030: per raggiungere tale obiettivo, l'UE deve dimezzare il divario di genere sul piano occupazionale, aumentare la disponibilità di strutture formali di educazione e cura della prima infanzia e ridurre al 9% il tasso di giovani tra i 15 e 29 anni che non hanno né un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET);*
- *almeno il 60% di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ad attività di formazione ogni singolo anno;*
- *riduzione di almeno 15 milioni del numero di persone a rischio povertà o esclusione sociale entro la fine del decennio⁷”.*

La Commissione, d'accordo con i Paesi membri, ha proposto un quadro di valutazione della situazione sociale da intendere come strumento principale di monitoraggio nel quadro del semestre europeo, allo scopo di riflettere al meglio le priorità e le azioni strategiche stabilite nel piano d'azione. Il quadro di valutazione della situazione sociale aggiornato verrà inoltre impiegato nel processo del programma di riforma economica per i Paesi candidati al fine di tenere sotto controllo i progressi effettuati nell'attuazione del pilastro, sulla base della disponibilità dei dati.

Il quadro di valutazione si compone di dodici indicatori principali che consentono di esaminare i risultati ottenuti dai Paesi membri sul piano socio-occupazionale secondo tre dimensioni generali⁸:

⁷ Cfr. Il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali, su www.ec.europa.eu

⁸ Cfr. *Strategia europea per l'occupazione*, su www.ec.europa.eu.

- 1) pari opportunità;
- 2) condizioni di lavoro eque;
- 3) protezione e inclusione sociali.

Tali indicatori si pongono quale obiettivo il tener traccia dei progressi effettuati verso la realizzazione dei principi del pilastro in maniera più completa ed a monitorare la messa in atto delle azioni strategiche proposte nel piano d'azione. In questo contesto, la Commissione andrà ad ampliare l'ambito di applicazione e ad approfondire la disamina della relazione comune sull'occupazione, nonché ad organizzare eventi specifici per presentare i progressi effettuati.

Sono state adottate svariate direttive, regolamenti e decisioni sulla base delle disposizioni del TFUE relative ai settori dell'occupazione e degli affari sociali, al fine di assicurare la presenza di norme minime tra Paesi membri dell'UE nei seguenti ambiti:

- pari opportunità per uomini e donne: parità di trattamento sul lavoro, gravidanza, congedo di maternità e parentale;
- salute e sicurezza sul lavoro: diritti e obblighi generali e specifici, attrezzature di lavoro, rischi specifici, come agenti cancerogeni o altre sostanze pericolose;
- protezione contro le discriminazioni fondate su sesso, razza, religione, età, disabilità ed orientamento sessuale;
- servizi di sostegno: con la decisione n. 573/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, su una cooperazione maggiore tra servizi pubblici per l'impiego, prorogata di ulteriori 7 anni fino al 2027 nel novembre 2020;
- condizioni di lavoro: contratti a tempo determinato, lavoro a tempo parziale, orario di lavoro, impiego dei giovani, informazione e consultazione dei lavoratori.

Inoltre, il diritto dell'UE sostiene le fondamentali libertà che regolamentano la circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali nel mercato unico dell'UE:

- libera circolazione dei lavoratori: parità di trattamento, accesso alle prestazioni sociali;
- distacco dei lavoratori: retribuzione, durata, settori interessati.

Oltre a numerosi strumenti normativi vincolanti, sussistono vari strumenti normativi non vincolanti che favoriscono il coordinamento tra Stati membri dell'UE, quali le raccomandazioni del Consiglio, che rappresentano atti giuridici non vincolanti, nonché ulteriori iniziative strategiche della Commissione. Tali provvedimenti possono avere un impatto considerevole se ben preparati, sostenuti e controllati dall'UE. Tra le iniziative politiche più importanti dell'UE si riscontrano:

- la raccomandazione del Consiglio di istituire una garanzia europea rivolta ai giovani (aprile 2013) affinché tutte le persone di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta di lavoro qualitativamente valida, un'istruzione continua nonché un'offerta di apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, con l'auspicio che tale garanzia per i giovani diventi vincolante;

- l'Alleanza europea per l'apprendistato (luglio 2013);

- la raccomandazione del Consiglio su di un quadro di qualità per i tirocini (marzo 2014);

- la raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (2016);

- il Corpo europeo di solidarietà per i giovani, il cui fine principale è quello di fornire assistenza in caso di catastrofi naturali o contribuire a risolvere i problemi sociali nelle comunità (2016);

- l'agenda per le competenze per l'Europa (giugno 2016), un pacchetto che include dieci azioni chiave per dotare i cittadini delle competenze necessarie per il mercato del lavoro. Sulla base di tale agenda, nel luglio 2020 la Commissione ha presentato un nuovo piano quinquennale al fine di aiutare cittadini e imprese a sviluppare migliori e maggiori competenze. Include dodici azioni che si focalizzano sulle competenze necessarie per l'occupazione al fine di assicurare che il diritto alla formazione ed all'apprendimento lungo l'intero arco della vita sia una realtà in tutta l'Europa⁹.

⁹ Cfr. *Politica dell'occupazione* su www.europarl.europa.eu.

Per migliorare le condizioni di lavoro, incluse la protezione sociale nonché la mobilità equa, tutte e tre le istituzioni dell'UE hanno, nel novembre 2017, sostenuto il pilastro europeo dei diritti sociali, adottando una dichiarazione comune nel corso del vertice sociale di Göteborg per l'occupazione equa e la crescita. I venti principi del pilastro si pongono come bussola che saprà guidare i Paesi membri dell'UE verso una ripresa forte, sostenibile ed inclusiva. Inoltre, sarà in grado di indirizzarli verso una convergenza economica e sociale verso l'alto.

A maggio 2021, in occasione del vertice sociale di Porto, leader, istituzioni, parti sociali e rappresentanti della società civile dell'UE hanno promesso ulteriori sforzi verso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

1.3. Il modello italiano

In Italia, alla stregua della maggior parte degli Stati europei, si è assistito al progressivo crollo del Sistema Welfare dovuto ai profondi cambiamenti ed al sopraggiungere di complicati problemi relativi al mercato del lavoro negli anni Novanta. Nello specifico, si è proceduto ad una larga riforma del sistema di politiche del lavoro avente quali obiettivi quello di colmare il divario tra sistema scolastico e mondo del lavoro nonché quello di facilitare la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro italiano, ancora scarsa rispetto all'Europa¹⁰.

Con welfare, o Stato del Benessere, ci si riferisce ai vari interventi pubblici volti a garantire un tenore di vita minimo per ogni cittadino mediante forme di sostegno individuali o collettive, che semplifichino l'accesso a determinati beni o servizi ritenuti meritori, in senso stretto o in senso lato. In sostanza, l'espressione Welfare concerne il complesso di politiche pubbliche il cui obiettivo è il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini. Il concetto di welfare è stato interpretato come Stato sociale, ossia assistenziale, e ha visto la sua diffusione nel contesto europeo, dov'è nato verso la fine dell'Ottocento.

¹⁰ ANPAL, (2019), *Le politiche attive del lavoro in Italia*, Collana Biblioteca ANPAL.

In un'ottica teorico-speculativa, possono distinguersi due possibili modelli di protezione sociale, quello "bismarckiano", il cui nome deriva dal cancelliere tedesco, e quello "beveridgiano", dal nome dell'economista anglosassone che ipotizzò un sistema di sicurezza sociale per ogni cittadino dello Stato.

Tra il 1883 ed il 1889 il cancelliere Bismarck introdusse la prima forma di assicurazione sociale per i lavoratori del settore industriale, da cui si originò il c.d. modello corporativo dell'Europa centrale, nello specifico la Germania, in cui la protezione sociale si costruiva collegando il welfare al lavoro dell'individuo e, pertanto, anche alla sua famiglia: infatti, le prestazioni previdenziali erano finanziate soltanto attraverso la contribuzione versata dai lavoratori (ossia i veri destinatari) e sono proporzionali ai livelli di reddito raggiunti. La riforma del cancelliere, il cui fine era ridurre il malcontento tra i lavoratori e renderli pertanto più obbedienti, ha ispirato larga parte dei sistemi di welfare (incluso quello italiano) dando origine al c.d. "sistema di welfare fordista", chiamato in tal modo perché sostanzialmente rivolto ai lavoratori impiegati da grandi aziende, le quali a loro volta traevano ispirazione dal colosso americano Ford.

Il pensiero di Beveridge¹¹, invece, proponeva un "sistema di tutela universalistico" da finanziare con la fiscalità generale, ed al cui centro pone il cittadino in quanto soggetto protetto e non solo il lavoratore. In quest'ottica ogni individuo ha pari diritto e titolo all'accesso ai servizi, a prescindere dal reddito e dall'appartenenza ad una specifica categoria o classe di reddito, senza alcuna esclusione, ed il sistema viene finanziato soltanto (o in larga parte) mediante la tassazione generale, governato dallo Stato, il quale si configura quale regolatore del sistema. Il finanziamento si basa su una doppia solidarietà nazionale tra ricchi e poveri, e sani e malati, dove l'equità è massima per i poveri malati.

Nella sua versione più pura, il "modello bismarckiano" ha il vantaggio di erogare le prestazioni in quanto riflesso dell'ammontare versato; la popolazione presenta una copertura differenziata e i disoccupati non hanno

¹¹ Harris J., *William Beveridge, A Biography*, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 365.

una copertura sanitaria. Dall'altro lato, il "modello Beveridge" nella versione più pura garantisce una tutela universalistica, con lo svantaggio di una seria difficoltà nel controllare l'evoluzione della spesa pubblica. In entrambi i casi, si può notare che si tratta di modelli ideali che, nella realtà, hanno dato vita a svariati ibridi volti a perseguire i due obiettivi classici dell'alto livello di prestazioni garantite e controllo della spesa pubblica.

Sebbene sussistano numerose differenze tra i sistemi di welfare, in risposta alle varie esigenze sociali, economiche e politiche di diversi Stati, si può identificare un unico comune denominatore: quello di essersi sviluppato in una fase storica caratterizzata dall'importanza sia dell'industria e della classe operaia, che da una forte dinamica demografica e migratoria. Tali condizioni, tuttavia, sono cambiate nel corso degli anni, portando alla crisi del welfare state, diventato progressivamente più incapace di sostenere il numero sempre maggiore dei "beneficiari delle prestazioni assistenziali"; tale numero, infatti, grazie alla crescita dell'età media ed al calo della natalità, ed indebolito dalla recessione, continua ad incrementare ad un ritmo sostenuto¹².

Dovendo allontanarsi dalla logica assistenziale per far fronte ai mutamenti sociali e culturali in atto, i classici sistemi di welfare hanno dovuto affrontare i cambiamenti del lavoro in termini di responsabilizzazione, attivazione ed empowerment delle persone rispetto alla loro condizione, con alla base l'idea che il cittadino vada protetto nei momenti difficili ma "*deve anche essere messo nelle condizioni di inserirsi o reinserirsi nel lavoro e nella società, partecipando attivamente a questo processo*"¹³ e, in tal senso, le politiche attive del lavoro si configurano come un passaggio estremamente importante della riforma che ha caratterizzato i sistemi di protezione sociale, specialmente quelli che hanno maturato una maggiore capacità di agire nell'ottica della flexisecurity, ovvero associando politiche di flessibilizzazione del lavoro a sistemi di sicurezza.

È avvenuto quindi un graduale passaggio da welfare a "workfare", abbreviazione di "work for your welfare", ossia l'idea di far derivare i

¹² Pagani L., (2012), *Politiche del lavoro*, in Dizionario di Economia e Finanza, p.1.

¹³ ANPAL, (2019), *Le politiche attive del lavoro in Italia*, Collana Biblioteca ANPAL.

benefici dall'espletamento di un'attività lavorativa, in modo di incoraggiare una maggior etica del lavoro e combattere la "benefit dependency": il fine ultimo è quello di denotare come il fattore strategico del cambiamento sia nel "lifelong learning", ossia formazione per tutto il corso della vita.

Nello specifico, le politiche ispirate al workfare si pongono come obiettivo da un lato il mutamento delle caratteristiche soggettive degli individui verso cui sono rivolte, in particolar modo disoccupati di lunga durata e inattivi, allo scopo di incrementarne l'adattabilità al mercato del lavoro; dall'altro, a rendere meno attraente la condizione lavorativa rispetto alla dipendenza dei sussidi, mediante l'impiego di strumenti di politica passiva ed attiva del lavoro, concentrandosi su interventi che pongono delle limitazioni al sistema dei benefici.

La diretta conseguenza di questa trasformazione è stato il cambio di paradigma nell'identificazione degli "strumenti di politica del lavoro", atti ad incrementare il livello dell'occupazione, partendo dalla necessità di intervenire sui fattori di esclusione al fine di favorire l'occupazione rispetto alla disoccupazione; ciò ha avuto come conseguenza il progressivo ampliamento delle modalità d'azione, manifestatosi in misure come¹⁴:

- 1) riorientamento del sistema scolastico e formativo verso necessità di specifici target di utenti;
- 2) ribilanciamento di benefit e delle leve fiscali al fine di rendere progressivamente più conveniente l'attività lavorativa rispetto all'assistenza;
- 3) la definizione di un "patto sociale" che vincoli la corresponsione di sussidi, formazione e servizi di supporto alla ricerca di occupazione al concorso attivo del disoccupato alla ricerca di lavoro.

Quadri interpretativi dei mutamenti in atto esprimono un'ulteriore evoluzione delle politiche attive verso politiche di attivazione dei lavoratori, andandoli a responsabilizzare nella ricerca di un lavoro e, allo stesso tempo, ad una maggiore flessibilità nell'occupazione ricercata, al fine di ridurre al massimo il numero di soggetti in carico al welfare. Sotto questo aspetto, uno

¹⁴ Fabbrizi C. (2009), *Elementi di politiche sociali*, Simone, Napoli, p.5 e ss.

dei più rilevanti aspetti del workfare è l'obbligo da parte del disoccupato ricevente sussidi o indennità di stipulare un piano d'azione personalizzato il cui fine sia quello di ridurre le prestazioni meramente assistenziali e che punta a ricollocare immediatamente tale soggetto nel mercato del lavoro. Va evidenziato come, in una logica del "lavoro prima di ogni cosa", l'eventuale rifiuto di una "congrua" (come definita dall'Attore Pubblico) offerta di lavoro comporti sanzioni fino all'esclusione del beneficiario dalla stessa prestazione.

Il modo di approcciare le politiche del lavoro europee del sistema italiano, per quanto si attenga alle disposizioni sulle tematiche dell'occupazione, ha suscitato molti problemi in quanto tale procedimento di applicazione, iniziato con il "processo di Lussemburgo", si è progressivamente orientato verso valori ed orientamenti culturali di matrice inglese e nord-europea, chiaramente diversi e parzialmente "contrastanti" a quelli tradizionali, in quanto basati sull'importanza delle "politiche di prevenzione dello stato di disoccupazione".

Il modello italiano di politica del lavoro, invece, è sempre stato contraddistinto dalla presenza di sussidi e politiche erogate solo dopo aver perso l'impiego; inoltre, è caratterizzato da un sistema di collocamento pubblico estremamente burocratico e poco efficiente, ma anche da una mancanza di interesse verso le funzioni di valutazione e monitoraggio delle politiche in vigore¹⁵. Inoltre, l'inversione di tendenza spinta dall'Unione Europea si è intrecciata prima con l'avvio del "decentramento amministrativo", incominciato con la legge Bassanini n. 59/1997 e sfociato nel d.lgs. n. 469/1997, ed in seguito con lo spostamento delle competenze relative alle "politiche attive del lavoro" e "politiche di collocamento" dal Ministero alla Regione¹⁶.

Soltanto negli anni Duemila si intravede una svolta, ovvero un'improvvisa accelerazione relativa alle politiche attive, grazie a due specifici episodi, la riscrittura del Titolo V della Costituzione, riformato con la l. Cost. n. 3/2001, e l'adozione del Libro Bianco del Ministro Maroni, in

¹⁵ ANPAL, (2019), *Le politiche attive del lavoro in Italia*, Collana Biblioteca ANPAL.

¹⁶ Marchioro A., (2019), *Origine ed evoluzione delle politiche del lavoro in Italia*, in www.italialavoro.it, p.7.

cui l'attivazione è posta al centro della tutela del mercato. Nel 2002 si osserva poi l'aggiornamento del Patto per l'Italia che, oltre a revisionare l'art. 18 Stat. Lav., modifica sia la normativa dei servizi per l'impiego permettendo agli operatori privati di svolgere ogni tipo di servizio nel mercato del lavoro, che le politiche attive volte a favorire un più veloce reinserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro. Quanto contenuto nel "Patto di servizio" e nel d.d.l. 848 è stato poi trasposto nella l. 30/2003, o Legge Biagi, a sua volta messa in atto dal d.lgs. n. 276/2003, ove è possibile riscontrare un riferimento esplicito al raccordo con le norme comunitarie sul tema dell'occupazione.

Nell'art. 1 del d.lgs. n. 276/2003, rubricato "Finalità e campo di applicazione", viene precisato che le disposizioni del decreto "si collocano nell'ambito degli orientamenti comunitari in materia di occupazione e di apprendimento permanente e sono finalizzate ad aumentare, nel rispetto delle disposizioni relative alla libertà e dignità del lavoratore (...) i tassi di occupazione e a promuovere la qualità e la stabilità del lavoro". Gli stessi estensori della legge, relativamente alla riforma del 2003, parlavano di "legislazione sperimentale" e "work in progress", espressione da cui si poteva evincere la diffidenza verso quel decreto, che infatti è stato modificato dopo circa un anno con il d.lgs. 251/2004, "Disposizioni correttive del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276, in materia di occupazione e mercato del lavoro". Tale decreto, in realtà, ha incrementato la c.d. flessibilità in entrata, andando ad introdurre nuovi tipi di contratti in continuità con le riforme promosse nella scia dei servizi per l'impiego, mediante la comparazione di attori privati e pubblici¹⁷.

Il passo successivo per armonizzare le politiche nazionali ai criteri della Comunità europea è il "Protocollo sul welfare" del 23 luglio 2007, che ha mantenuto la compresenza di uffici pubblici e agenzie private in quanto si configura come un modo di rafforzare le capacità di incontro tra domanda ed offerta, e riconoscendo l'esigenza di potenziare i servizi pubblici quale "snodo fondamentale alla riforma degli ammortizzatori sociali in senso

¹⁷ Tiraboschi M., (2012,) *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in www.adapt.it.

proattivo”. Le indicazioni incluse nel Protocollo sono poi state trasposte nella l. 247/2007, emanata tramite delega al Governo, che ha dovuto riordinare la normativa dei servizi dell’impiego, valorizzando le sinergie tra pubblico e privato e soffermandosi sull’importanza dei servizi pubblici.

In ultima analisi, va considerato che un raccordo con le politiche comunitarie in materia di occupazione Province, oggi abolite, un ulteriore profilo di problematicità, è sorto relativamente alle competenze ed alla bipolarità della l. 92/2012.

1.4. Le tipologie delle politiche del lavoro

Sia l’Eurostat che il “*Directorate General for Employment and Social Affairs*” della Commissione Europea impiegano dal 2000 la “*Labour Market Policies Methodology*” al fine di catalogare univocamente le politiche del lavoro dei Paesi membri permettendo in tal modo di creare ed aggiornare costantemente il LMP Database, consultabile sul web, che include i seguenti dati:

- spese per LMP, per tipologia d’intervento, per destinatario dei sussidi e per paese;
- i beneficiari o destinatari delle misure per tipologia d’intervento, età, sesso e paese.

Dal 2005 anche l’OCSE ha iniziato ad impiegare la stessa metodologia e classificazione.

La “LMP Methodology” stabilisce che siano da qualificare come “*interventi di politica del lavoro tutti gli interventi pubblici nel mercato del lavoro che agiscano in modo selettivo per favorire gruppi con difficoltà occupazionali (disoccupati, occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro, persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e sono in qualche modo svantaggiate)*¹⁸”.

¹⁸ Cfr. Occupazione, affari sociali e inclusione, su www.ec.europa.eu.

Gli interventi pubblici fanno riferimento alle azioni messe in atto dai soggetti pubblici centrali e periferici da cui deriva una spesa, anche sotto forma di riduzione delle tasse e dei contributi sociali¹⁹.

Va sottolineato che nel 2006 la “LMP Methodology” è stata modificata per quanto riguarda la classificazione di interventi di politica occupazionale, bypassando la classica distinzione tra politiche attive e passive, facendole subentrare una ripartizione a tre delle politiche del lavoro; è stato infatti pubblicato un aggiornamento che va a semplificare lo schema senza tuttavia modificare in maniera sostanziale la struttura logica della classificazione.

È possibile catalogare gli interventi di politica del lavoro in:

- Servizi: si fa riferimento agli interventi in cui la principale attività dei beneficiari sia la ricerca del lavoro; includono anche le attività dei servizi pubblici per l'impiego non rivolte in modo diretto ai destinatari (costi amministrativi indiretti);

- Misure: si fa riferimento agli interventi in cui l'attività principale dei beneficiari non sia la ricerca del lavoro, e si pone come scopo il cambiamento della propria condizione professionale nel mercato del lavoro. Gli interventi non indirizzati a cambiare il proprio status nel mercato del lavoro vengono ritenute misure se soddisfano i seguenti criteri:

- prevedono un'attività a tempo pieno part time dei partecipanti per un periodo significativo;
- hanno come obiettivo il miglioramento della qualifica professionale dei partecipanti;
- prevedono incentivi all'assunzione o per promuovere l'occupazione o autoimpiego.

Le misure includono principalmente gli interventi pubblici che forniscono un sostegno temporaneo a gruppi di individui svantaggiati nell'accesso al mercato del lavoro. Buona parte delle misure hanno lo scopo di attivare il disoccupato ed aiutare le persone a passare dall'inattività involontaria all'occupazione, nonché aiutare le persone a rischio di licenziamento a mantenere l'impiego. Le uniche misure che non dispongono un sostegno temporaneo sono quelle dirette alle persone con inabilità al

¹⁹ ANPAL, *La classificazione delle politiche del lavoro*, www.anpalservizi.it.

lavoro permanenti: in tal caso il sostegno pubblico compensa la ridotta produttività del disabile.

- **Sostegni:** ci si riferisce agli interventi che provvedono assistenza economica, in maniera diretta o indiretta, ad individui che hanno involontariamente perso il lavoro o che le compensano per gli svantaggi causati da circostanze sfavorevoli del mercato.

I partecipanti sono generalmente individui che hanno perso l'impiego ma che lo cercano attivamente, ma anche individui che si sono ritirati dal mercato del lavoro. L'assistenza economica ai beneficiari delle misure, quale l'indennità di partecipazione ai corsi di formazione professionale, va ritenuta parte dei costi delle misure e non sostegni.

“Oltre alla volontà di eliminare la connotazione negativa legata all'aggettivo “passive”, i cambiamenti apportati sono volti a separare i servizi per l'impiego dal resto degli strumenti volti a favorire l'occupazione di specifici gruppi di soggetti: ciò per ragioni legate sia alla difficoltà di misurare i servizi, che per il diverso peso che questi hanno rispetto ad altri tipi di interventi (cosa che renderebbe problematica l'aggregazione dei dati)²⁰”.

²⁰ Ministero del lavoro, (2008), *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, p. 39.

CAPITOLO 2.

LE POLITICHE ATTIVE

2.1. Dall'orientamento alla formazione e al collocamento

La rilevanza delle politiche preventive per favorire ed incoraggiare l'occupazione è già nota sul piano europeo da decenni. Infatti, i primi orientamenti sulla tematica dell'occupazione, approvati durante il Consiglio europeo straordinario sull'occupazione del 1997, hanno evidenziato quanto sia importante la creazione di nuovi posti di lavoro e prevenire la disoccupazione.

Secondo l'Unione Europea, l'esigenza di identificare un nuovo approccio alla Strategia europea per l'occupazione, o SEO, deve essere ricondotta anche all'intervento di profondi cambiamenti nel mercato del lavoro europeo relativi sia alle peculiarità dell'offerta che della domanda di lavoro.

In primis, tra gli individui in cerca di lavoro è incrementato il numero di giovani con un elevato livello di studi, i quali sono però qualificati quali popolazione attiva europea in fase di invecchiamento; inoltre, oltre ad essersi registrato un ingente aumento di immigrati, è aumentata anche la quota di partecipazione femminile al mercato del lavoro²¹.

In *secundis*, relativamente alla domanda di lavoro, sono avvenuti enormi cambiamenti nelle necessità delle imprese. Nel passaggio da un'economia di tipo industriale ad una sempre più *service-based* è incrementata l'esigenza di impiegare una forza lavoro più competente e qualificata, ma anche più capace e disponibile ad adattarsi alle esigenze di flessibilità per quanto riguarda lavori e orari.

²¹ Ministero del Lavoro, (2017), *La riforma dei Servizi pubblici per l'impiego in Italia*, www.anpalservizi.it.

Questi cambiamenti hanno chiaramente contribuito a complicare il mercato del lavoro, imponendo la necessità di modernizzare le strutture di base del mercato del lavoro stesso, ovvero i Servizi per l'impiego.

In tale ambito si è vista l'emanazione di leggi di riordino del sistema dei Servizi pubblici per l'Impiego, in una prospettiva di un approccio non più soltanto curativo ed indifferenziato rispetto all'ammontare di persone in cerca di lavoro, ma sempre più preventivo e capace di offrire servizi personalizzati e calibrati sulle necessità degli utenti nel moderno mercato del lavoro.

In Italia non è presente il “*primo anello della catena*” delle politiche attive del lavoro, ossia un servizio di orientamento, chiamato “guidance” o “career service” nei paesi del centro e nord-Europa, diffuso in maniera capillare ed accessibile ad ogni individuo, soprattutto i più giovani, che riesca a profilare le attitudini e le aspirazioni di ogni persona, confrontandole ed indicando itinerari di ricerca/formazione/riqualificazione concreti²².

Alla stregua dei maggiori Stati del centro e nord-Europa, tale servizio di orientamento dovrebbe articolarsi in:

- un servizio che riesca a prendere in carico, più che i disoccupati, tutti gli adolescenti alla fine dei cicli scolastici di scuola media inferiore e superiore;
- un Hub Lavoro in ogni centro urbano in zona centrale, in locali visibili ed accessibili a tutti, basandosi su quanto Afol Metropolitana sta realizzando a Milano.

È impossibile che un servizio di orientamento funzioni bene se non si ha a disposizione l'indice di efficacia di ogni corso di formazione professionale: tale indice consiste nel tasso di coerenza tra formazione impartita durante il corso e sbocchi occupazionali effettivamente raggiunti dai partecipanti. Affinché tale indice sia rilevabile in maniera sistematica risulta necessario istituire un'anagrafe della formazione professionale, i cui dati possano venire incrociati con quelli delle Comunicazioni Obbligatorie al ministero del Lavoro, delle iscrizioni alle liste o albi per attività autonome

²² Ichino P., (2021), *Politiche attive del lavoro, sette tesi per una rete moderna di servizi che vada dall'orientamento alla formazione, al collocamento*, su Il Riformista.

ed alle liste di disoccupazione, secondo quanto stabilito (eppure mai messo in pratica) negli artt. 13-16 del D.lgs. n. 150/2015. Ogni centro di formazione professionale deve necessariamente pubblicare il proprio tasso di coerenza rilevato per i tre anni precedenti²³.

Alla base del sistema di condizionalità del sostegno del reddito dei disoccupati devono essere i buoni servizi di orientamento, riqualificazione e formazione professionale: va individuato il profilo attitudinale di ogni beneficiario, nonché il percorso di formazione o riqualificazione a lui necessario per trovare un nuovo impiego, e l'efficacia di tale percorso deve essere esaminata da vicino.

Al fine di evitare che il sostegno del reddito allunghi i periodi di disoccupazione dell'individuo, questo assetto di condizionalità è di gran lunga più efficace rispetto a quello che si fonda sull'onere di accettare "l'offerta congrua di lavoro". Essendo l'Inps l'erogatore del trattamento di disoccupazione, sembrerebbe la strada migliore quella di coinvolgere nell'attuazione di questo sistema di condizionalità l'istituto di previdenza, permettendogli l'istituzione di incentivi economici per i servizi che realizzano al meglio il controllo sul comportamento di coloro che beneficiano del trattamento.

Vari motivi rendono impossibile per la condizionalità fondata sulla semplice "offerta congrua di lavoro" di essere efficace:

- risulta sensato temere una mancanza di motivazione al lavoro in buona parte delle persone il cui avviamento al lavoro avviene sotto la minaccia di perdere il sostegno del reddito, in quanto la maggior parte delle volte sono state spinte a rivolgersi al Centro per l'Impiego proprio per l'assegno;
- è estremamente facile per il disoccupato avviato al lavoro sotto la minaccia di perdere il sostegno del reddito di far fallire l'avviamento, senza che ciò venga imputato ad una sua mancanza di disponibilità;

²³ D'aniello F., (2014), *Il lavoro (che) educa. I percorsi di istruzione e formazione professionale*, FrancoAngeli, Milano, p.15 e ss.

- le imprese, pertanto, dubitano dell'efficacia del servizio di collocamento svolto dallo stesso ufficio pubblico a cui sono delegati concessione e mantenimento del trattamento di disoccupazione;
- a causa di questa diffidenza, il Centro per l'Impiego non dispone di occasioni di lavoro che permetterebbero la proposta di un'"offerta di lavoro congrua" alla persona interessata;
- ne deriva la regola generale secondo cui un efficace servizio di collocamento non può essere svolto da un ufficio a cui compete la gestione burocratica del trattamento di disoccupazione: risulta pertanto più efficiente affidarlo alle agenzie per l'impiego accreditate, siano esse private o pubbliche²⁴.

L'unico meccanismo che può essere efficace è quello che vincola il destinatario del sostegno del reddito a reperire l'agenzia per l'impiego disponibile per il contratto di ricollocazione. Sarà lo stesso meccanismo di quasi-mercato attivato dagli assegni di ricollocazione a garantire una giusta condizionalità facendo competere tra loro le agenzie accreditate: gli utenti avranno facoltà di scegliere gli operatori che imporranno le condizioni meno limitanti per la stipula del contratto; ovviamente, gli operatori più indulgenti correranno il rischio di lavorare a vuoto, in quanto richiedono una disponibilità meno ampia da parte degli individui a cui offrono il servizio.

Il fenomeno del c.d. cherry-picking da parte degli operatori privati, ovvero l'occuparsi solo degli individui ricollocabili con maggiore facilità, deve essere prevenuto modulando l'entità del voucher in relazione a quanto è difficile ricollocare ciascun individuo. D'altro canto, il Centro per l'Impiego potrà negare la prosecuzione del sostegno del reddito al disoccupato che non riuscirà a stipulare il contratto con nessuna agenzia accreditata, sebbene il voucher sia adeguato: in ciò si configura l'unica "condizionalità" che può funzionare.

Qualora siano presenti gravi impedimenti all'avviamento al lavoro di natura fisica (disabilità) o sociale, ad esempio pregiudicati, immigrati con

²⁴ Ciucciovino S., (2012), *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, p,47.

grave deficit linguistico, ex tossicodipendenti etc., è meno costoso un ingente investimento sulla riqualificazione della persona interessata atto a fargli trovare un adeguato sbocco occupazionale, insieme ad un sussidio del reddito nella fase iniziale dell'inserimento nel tessuto produttivo, piuttosto che pagarle una pensione di invalidità vita natural durante o abbandonarla a se stessa, come generalmente succede in Italia.

Risulta tuttavia impossibile mettere in atto le misure sopra descritte a meno che non si instauri un rigoroso sistema di sussidiarietà, fondato sul controllo centrale del livello di efficienza dei servizi al mercato del lavoro coordinati dalle regioni e sulla sostituzione delle amministrazioni incapaci di garantirli da parte della competente agenzia nazionale²⁵.

2.2. Dalla Garanzia Giovani al Work Experience over 30

Garanzia Giovani, o Youth Guarantee in inglese, è un programma, creato dalla Commissione europea, che lancia diverse iniziative al fine di migliorare l'occupabilità delle persone sotto i trent'anni non impegnati in attività lavorative o di studio; questo piano europeo combatte la disoccupazione giovanile ed include un ampio numero di misure che coinvolgono diversi Stati aderenti e si pongono quale obiettivo quello di offrire opportunità formative o lavorative valide ai giovani.

In sostanza, l'UE ha previsto dei finanziamenti per i Paesi con alti tassi di disoccupazione, superiori al 25%, tra cui figura anche l'Italia: tali fondi vanno investiti da ogni Stato in attività di formazione e lavoro, tra cui servizio civile, apprendistato, corsi, tirocini etc., politiche attive di orientamento, sostegno e aiuti per inserire i giovani nel mercato del lavoro, nonché incentivi alla mobilità. Il fine ultimo è far in modo che essi possano trovare un posto di lavoro o un percorso formativo nel giro di un periodo di qualche mese al massimo.

²⁵ Ichino P., (2021), *Politiche attive del lavoro, sette tesi per una rete moderna di servizi che vada dall'orientamento alla formazione, al collocamento*, su Il Riformista.

Al suddetto programma Garanzia Giovani possono aderire tutti i NEET (Not in Education, Employment or Training), ossia ragazzi che non lavorano, studiano o sono in un processo di formazione, che risultino:

- residenti in Italia (eccetto la Provincia autonoma di Bolzano);
- essere non occupati;
- avere un'età tra i 15 e 29 anni;
- non frequentanti un corso di studio di qualsiasi livello;
- non inseriti in percorsi di tirocinio, sia esso curricolare o extracurricolare.

Tali requisiti vanno posseduti all'atto della registrazione al portale nazionale Anpal o regionale di Garanzia Giovani. Per i residenti delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia il limite d'età è tra i 15 e 34 anni; inoltre, i giovani dei suddetti territori possono avere accesso al programma anche se frequentanti corsi di formazione o istruzione, e anche senza aderire in maniera formale, per merito delle iniziative dell'Asse 1-bis, ovvero un ulteriore asse di intervento diretto agli individui risiedenti nelle regioni italiane meno sviluppate ed in transizione²⁶.

Tutte le Regioni italiane devono mettere in atto il piano Garanzia Giovani, organizzando, gestendo e coordinando le iniziative disposte sul piano nazionale, impiegando le strutture locali ossia Centri per l'impiego nonché enti privati accreditati. In ogni ente accreditato è presente uno sportello informativo dedicato a tale programma, che svolge attività di accoglienza, orientamento ed identificazione di necessità e potenzialità dei giovani, al fine di determinare il percorso più in linea con le loro precedenti esperienze professionali ed attitudini lavorative. Entro quattro mesi dalla stipula del Patto di servizio, ai giovani iscritti al programma è offerta una misura di Garanzia Giovani in linea con quanto riscontrato nel loro profilo.

All'interno del programma Garanzia Giovani ogni soggetto può effettuare una o più registrazioni/prese in carico ricevendo più di un aiuto, potendo quindi usufruire di varie misure di politica attiva.

²⁶ Cfr. Garanzia Giovani: una concreta opportunità di crescita, su www.eduforma.it.

Sono disponibili vari servizi, a titolo gratuito, per gli iscritti a Garanzia Giovani. Le misure previste sono:

1) Accoglienza. I giovani potranno rivolgersi a sportelli appositi, designati da ogni Regione, al fine di informarsi sul programma, essere seguiti per effettuare la registrazione online, essere informati sulle opportunità lavorative o sugli eventuali corsi di formazione disponibili o anche su come avviare un'impresa, nonché su come iscriversi al servizio civile.

2) Orientamento. I giovani, presso tutti gli sportelli, potranno ottenere un colloquio individuale con un operatore ai fini di orientamento. L'operatore, basandosi sulle esigenze e necessità di ogni giovane, creerà un percorso personalizzato che può consistere nel proseguimento degli studi, nello svolgimento di un tirocinio, in un'esperienza di lavoro o nell'avvio di un'attività in proprio.

3) Formazione. Gli iscritti al programma potranno anche seguire vari percorsi formativi, divisi in due tipologie:

a. percorsi di formazione votati all'inserimento lavorativo (corsi individuali o collettivi per imparare una professione, con durata compresa tra le cinquanta e le duecento ore);

b. corsi che serviranno al reinserimento nel sistema d'istruzione, diretti ai giovani con meno di diciannove anni privi di qualifica o diploma.

4) Accompagnamento al lavoro. Gli Operatori andranno ad individuare nel territorio della regione le offerte di lavoro più adatte seguendo il giovane nelle varie fasi dell'inserimento lavorativo, dalla candidatura, alla selezione, al colloquio di lavoro.

5) Apprendistato. Tra le misure disposte dal programma è incluso anche il contratto di apprendistato, applicabile ai giovani tra i 15 e i 29 anni, sulla base di tre tipologie di apprendistati attivabili:

a. apprendistato per qualifica e per il diploma professionale;

b. apprendistato professionalizzante o Contratto di mestiere;

c. apprendistato per l'Alta formazione e la Ricerca.

La durata minima del periodo di apprendistato consiste in sei mesi.

6) Tirocini. Ai partecipanti del programma Garanzia Giovani possono venire proposti dei tirocini della durata di sei mesi, o dodici nel caso di persone svantaggiate o disabili. Gli stage possono essere anche all'estero, in

mobilità geografica nazionale o anche transnazionale. Ai tirocinanti viene disposta un'indennità mensile fino a cinquecento euro, a seconda del profilo. Qualora lo stage sia fuori dal proprio territorio, è previsto un voucher aggiuntivo di importo variabile.

7) Servizio civile. Nel settore del Servizio Civile Nazionale Volontario, sono attivi bandi al fine di selezionare Volontari da impiegare per progetti connessi al programma già menzionato, che lavorino in enti relativi a progetti di solidarietà, cooperazione e assistenza. Il periodo di volontariato è di un anno retribuito con uno stipendio di 433,80 euro. Ad esso possono partecipare i ragazzi iscritti al Programma Iniziativa Occupazione Giovani/Garanzia Giovani che hanno sottoscritto il Patto di Servizio con il Centro per l'impiego nonché il servizio competente al fine di essere presi in carico.

8) Sostegno all'autoimprenditorialità. Nel caso di giovani che ambiscano a diventare imprenditori avviano un'attività in proprio, essi potranno ottenere assistenza personalizzata in ogni fase di avvio dell'impresa, dallo startup, all'accesso agli strumenti di credito e microcredito, nonché alla fruizione degli incentivi. Essi vengono introdotti in un percorso contraddistinto da una fase di formazione specialistica e di affiancamento consulenziale mediante il programma Yes I Startup, e da una fase di tutoring relativa alla gestione amministrativa, legale e finanziaria al fine di accedere agli strumenti finanziari a disposizione. In tali strumenti figura SELFIEmployment, il fondo gestito da Invitalia, il quale finanzia mediante prestiti a tasso zero di importo fino a cinquantamila euro l'avvio di impresa da parte dei NEET, secondo quanto stabilito dall'apposito Avviso del Ministero del Lavoro.

9) Mobilità professionale. Garanzia Giovani favorisce la mobilità dei lavoratori sia in Italia che negli altri Stati europei, mettendo a disposizione degli iscritti desiderosi di fare un'esperienza di lavoro all'estero o in un'altra Regione un voucher per coprire i costi di viaggio e alloggio per un periodo di sei mesi. Gli interessati hanno facoltà di rivolgersi ai Centri per l'impiego, i quali forniranno ogni informazione necessaria all'esperienza, in collaborazione con la rete EURES per la mobilità all'estero.

10) Corsi ITS. Il programma incoraggia l'iscrizione dei giovani ai corsi degli Istituti tecnici superiori, al fine di incrementare le loro competenze specialistiche per aumentare le possibilità di trovare un impiego. In particolare, offre voucher fino a duemila euro per sostenere il costo d'iscrizione, i contributi economici che coprono viaggio, vitto ed alloggio per frequentare i corsi in una regione diversa dalla propria residenza, nonché indennità mensili pari a trecento euro per massimo sei mesi per favorire la partecipazione a stage o tirocini curriculari.

11) Incentivi per le aziende che assumono. Sono disponibili bonus ed incentivi per imprese o datori di lavoro che inseriscono i giovani iscritti al programma tramite assunzioni, percorsi di apprendistato o tirocini: le agevolazioni saranno attivate in maniera periodica mediante bandi e avvisi nazionali o regionali²⁷.

Le Work Experience, invece, hanno lo scopo di offrire ai disoccupati con più di trent'anni aggiornamenti e rafforzamenti delle proprie competenze mediante percorsi di formazione e tirocinio che permettano un più semplice reinserimento nel mercato del lavoro. Possono partecipare alle Work Experience persone disoccupate/inoccupate secondo quanto stabilito dal D.lgs. n. 150/2014, beneficiari o non di prestazioni di sostegno al reddito, di età superiore ai trent'anni.

I percorsi del nuovo bando Work Experience Smart 21 durano al massimo dieci mesi e consistono in ore di orientamento, attività formative nonché un periodo di tirocinio in azienda da due a quattro mesi, da svolgersi o in Veneto o in altre regioni italiane, nonché in altri Stati dell'UE. Per i tirocinanti che non ricevono alcun sostegno al reddito viene stanziata un'indennità di partecipazione di tre euro l'ora.

Sulla base dei fabbisogni formativi e di competenze necessarie alle imprese vengono previsti due tipi di Work Experience:

- WE per l'ingresso nella professione, che consiste in 120-200 ore di formazione;
- WE per l'approfondimento delle competenze di una determinata professione, da 40 a 120 ore di formazione.

²⁷ Cfr. Garanzia Giovani su www.anpal.gov.it.

Tra le varie novità incluse nel nuovo bando si evidenzia l'offerta di percorsi formativi che prevedano anche un'attività di massimo 20 ore chiamata Alfabetizzazione digitale, la quale permette di acquisire o aggiornare le competenze digitali delle persone a cui è rivolto.²⁸

2.3. Gli incentivi all'occupazione

Con incentivi all'occupazione si intendono benefici economici, normativi o contributivi riconosciuti ai datori di lavoro che assumono determinate categorie di persone e specifiche tipologie di soggetti. La legge di Bilancio 2022 ha disposto vari incentivi all'occupazione per imprese e lavoratori. Tra le più rilevanti vanno evidenziate quelle per l'assunzione di lavoratori che provengono da aziende in crisi, che hanno perso l'impiego recentemente per le difficoltà economiche originate anche dalla pandemia. Per tali assunzioni vengono disposti sgravi contributivi totali per le assunzioni a tempo indeterminato:

- sgravi assunzioni lavoratori di aziende in crisi;
- sgravi contributivi per l'assunzione di giovani under 36;
- sgravi contributivi per le assunzioni nel Sud Italia;
- sgravi per l'assunzione di donne;
- sgravi per assunzioni di percettori del reddito di cittadinanza;
- sgravi per l'assunzione di lavoratori in cassa integrazione.

Sgravi assunzioni lavoratori di aziende in crisi

Si tratta di un esonero contributivo disponibile fino alla fine del 2025 per ogni impresa che assuma a tempo indeterminato lavoratori provenienti da aziende colpite dalla crisi. Per l'accesso a questo bonus l'impresa deve necessariamente essere privata ed assumere a tempo indeterminato. L'impresa potrà infatti ottenere uno sgravio totale nei contributi per assunzioni a tempo indeterminato e per trasformazioni di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato²⁹.

²⁸ Cfr. Work Experience su www.cliclavoroveneto.it

²⁹ Cfr. Gli incentivi all'occupazione su www.anpal.gov.it.

L'importo massimo che è possibile agevolare è pari a seimila euro annui, e si può richiedere tale sostegno per massimo tre anni. La misura quindi stabilisce che il datore di lavoro non debba versare i contributi per questo periodo di tempo per i dipendenti assunti a tempo indeterminato, corrisposti invece al lavoratore dall'ente previdenziale. Questo sostegno risulta estremamente simile a quello già esistente per l'assunzione di giovani a tempo indeterminato, per cui il modo di accesso risulta praticamente identico, ovvero mediante il sito web ufficiale dell'INPS.

Sgravi contributivi per l'assunzione di giovani under 36

Consiste in uno sgravio contributivo totale per le imprese che assumono con contratto a tempo indeterminato o provvedono la trasformazione di un contratto a termine in un contratto a tempo indeterminato di giovani sotto i trentasei anni. Anche in questo caso il datore di lavoro non dovrà versare i contributi, e sussiste il limite annuo di seimila euro, nonché un massimo periodo di agevolazione di trentasei mesi.

L'esonero contributivo è totale, al fine di assicurare un incentivo all'assunzione di questa fascia di popolazione che, per la crisi e l'emergenza sanitaria, ha avuto grandi difficoltà nel conservare un posto di lavoro stabile³⁰.

Sgravi contributivi per le assunzioni nel Sud Italia

In Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna le imprese potranno chiedere un sostegno aggiuntivo, ovvero un esonero contributivo di un anno in più rispetto alla normale durata.

Per ottenere tale sostegno bisogna assumere giovani sotto i trentasei anni a tempo indeterminati, a patto che questi non siano già stati assunti con tale forma contrattuale in passato, ed è anche possibile convertire un contratto di apprendistato a uno a tempo indeterminato. Bisogna tuttavia menzionare che le aziende interessate dal sostegno non potranno licenziare tale personale dopo la ricezione del sostegno.

Sgravi per l'assunzione di donne

³⁰ Camera dei Deputati, (2022), *Politiche attive e incentivi all'occupazione*, www.camera.it.

Le imprese che assumeranno lavoratrici donne a tempo indeterminato potranno venire completamente esonerate dal versamento dei contributi, con limite annuo di seimila euro. Tuttavia, ci si riferisce solo a specifiche lavoratrici donne:

- con almeno 50 anni di età, disoccupate da almeno un anno;
- disoccupate da almeno due anni;
- professionalmente collocate in un settore in cui sussiste una forte disparità di genere per l'occupazione e che risultino senza lavoro da più di sei mesi;
- residenti in alcune regioni a cui sono destinati fondi europei per l'impiego femminile nel lavoro e che risultino disoccupate da più di sei mesi.

Sgravi per assunzioni di percettori del reddito di cittadinanza

È previsto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali per un periodo uguale alla differenza tra diciotto mensilità e le mensilità già godute dal beneficiario, per un importo non superiore a 780 euro mensili, un periodo non inferiore a 5 mensilità e nella misura fissa di 5 mensilità qualora venga rinnovato. Se l'assunzione sarà svolta mediante attività di intermediazione, il datore di lavoro riceverà un contributo del venti per cento del RdC dell'ex percettore.

Sgravi per assunzioni di lavoratori in cassa integrazione

Qualora vengano assunti lavoratori in cassa integrazione con contratto di lavoro subordinato o a tempo indeterminato, al datore di lavoro verrà riconosciuto il cinquanta per cento del contributo straordinario altrimenti concesso al lavoratore in cassa integrazione, per ogni mensilità e per un massimo di un anno.

2.4. Il Reddito di cittadinanza per contrastare la povertà

Il reddito di cittadinanza è una misura di politica attiva del lavoro atta a combattere povertà, disuguaglianza ed esclusione sociale, consistente in un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari. Questa misura è collegata ad un percorso di reinserimento lavorativo e sociale, a cui i

beneficiari aderiscono sottoscrivendo un Patto per il lavoro o un Patto per l'inclusione sociale.

Secondo quanto deciso dal DL n. 4/2019, i cittadini possono richiederlo a partire da marzo 2019, vincolandosi a seguire un percorso personalizzato di inserimento lavorativo e di inclusione sociale. Il sussidio dura diciotto mesi rinnovabili e necessita dell'immediata disponibilità a lavorare o a seguire percorsi formativi (qualora non si fosse sufficientemente formati). Solo le persone incapaci di lavorare e di essere formate vengono indirizzate ai servizi sociali³¹.

Al fine di ottenere il reddito di cittadinanza è necessario presentare un Isee diverso da quello presentato in precedenza.

I requisiti per il reddito di cittadinanza, innanzitutto, sono quelli connessi a cittadinanza e residenza. Il richiedente, infatti, deve essere:

- cittadino italiano o europeo, oppure un suo familiare deve detenere un permesso di soggiorno anche permanente, o provenire da un Paese che abbia sottoscritto convenzioni bilaterali di sicurezza sociale, oppure essere un cittadino di altri Stati che abbia il permesso di soggiorno UE per soggiornanti a lungo periodo;

- residente in Italia da almeno dieci anni all'atto della presentazione della domanda, di cui gli ultimi due anni in maniera continuativa.

Vengono poi indicati i requisiti relativi al reddito:

- ISEE inferiore a 9360 euro;
- patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione non superiore ai trentamila euro;
- patrimonio mobiliare non superiore ai seimila euro, accresciuto di duemila per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo sino ad un massimo di diecimila euro, incrementato di altri mille per ogni figlio successivo al secondo, incrementati di ulteriori cinquemila per ogni componente del nucleo con disabilità;

³¹ www.redditicittadinanza.gov.it

- valore del reddito familiare inferiore a seimila euro ogni anno moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza descritta al quinto comma del Decreto:

- pari a 1 per il primo componente del nucleo;
- incrementato di 0.4 per ogni altro componente di età maggiore ai 18 anni;
- incrementato di 0.2 per ogni altro componente minorenni fino ad un massimo di 2.1.

Va evidenziato che con il DL Crescita di giugno 2019 è stato reso possibile l'accesso anche a chi aveva lavorato nel 2017 ma poi aveva smesso; per il calcolo dell'Isee bisogna ora far riferimento all'anno precedente e non più a due; inoltre, si può far richiesta di Isee provvisorio qualora la situazione economica familiare è peggiorata del 25% o se uno dei membri della famiglia ha perso il lavoro.

Non vi hanno diritto:

- soggetti in stato di detenzione per la durata della pena, ricoverati in istituti di cura per lunga degenza nonché altre strutture residenziali a carico dello Stato o altra PA;
- nuclei tra i cui componenti figurano disoccupati in seguito a dimissioni volontarie.

Il beneficio economico statale è subordinato alla dichiarazione, da parte dei membri della famiglia maggiorenni, di immediata disponibilità a lavorare e ad aderire ad un percorso personalizzato di inserimento nel mercato del lavoro.

Sul piano economico, come descritto nell'art. 3, il beneficio include una parte a integrazione del reddito familiare fino a seimila euro annui da moltiplicare per il parametro della scala di equivalenza, nonché un'integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione da locazione pari all'ammontare del canone annuo stabilito da contratto fino a 3360 euro ogni anno³².

³² Alleanza contro la Povertà, (2020), *Il Reddito di Inclusione. Un bilancio*, Maggioli editore.

Quello del reddito di cittadinanza è uno strumento particolarmente controverso e discusso.

Secondo quanto affermato dall'Alleanza contro la povertà nella persona del portavoce Roberto Rossini, infatti, il Reddito di Cittadinanza si è configurato, specialmente durante la pandemia, come *“un argine fondamentale al dilagare della povertà nel nostro Paese. Eppure, il dibattito politico intorno a questo strumento continua ad essere acceso. Dal lato assistenziale, sebbene se ne riconosca il ruolo, si obietta che la misura non riesca a coprire una parte rilevante delle famiglie in povertà assoluta. La critica diventa ancor più accesa quando si passa a considerare l'inclusione dei beneficiari dal lato lavorativo che mostra ancora vistose carenze³³”*.

Sebbene sussistano evidenti difficoltà, secondo Rossini il reddito di cittadinanza *“non va abolito, ma riformato affinché sia più efficace nel contrastare la povertà e permettere a chi è caduto in povertà di avere una possibilità di reinserimento sociale. La povertà è complessa, non si riduce alla semplice assenza di lavoro. Riformare il RdC significa quindi accettare la sfida della complessità e della concretezza. Come Alleanza abbiamo lavorato e stiamo lavorando per offrire uno studio approfondito e realistico che dia una risposta in un momento particolare nella storia di questo Paese”*.

³³ Alleanza contro la Povertà, (2020), *Il Reddito di Inclusione. Un bilancio*, Maggioli editore.

CAPITOLO 3.

LE POLITICHE PASSIVE

3.1. La definizione

Le politiche passive per il lavoro, dette anche ammortizzatori sociali, hanno lo scopo di definire quali siano gli interventi pubblici votati a sostenere il reddito degli individui il cui rapporto di lavoro viene sospeso o di coloro che restano involontariamente disoccupati in seguito ad un licenziamento o della fine del periodo di impiego previsto; pertanto, coloro che beneficiano di tali politiche sono i cassintegrati ed i disoccupati sussidiati. Sul livello europeo, tra le politiche passive, sono compresi anche i prepensionamenti, in quanto sono alternativi all'indennità di disoccupazione³⁴.

Infatti, le politiche del lavoro, secondo la categorizzazione europea LMP, Labour Market Policies, si dividono in tre macrotipologie:

- Servizi (categoria 1);
- Misure di attivazione o politiche attive (categorie 2-7);
- Interventi di supporto al reddito o politiche passive (categorie 8 e 9).

Nella categoria 8 sono inclusi gli interventi di sostegno nei casi di assenza di lavoro, mentre la 9 concerne i prepensionamenti. Per l'Italia, pertanto, la categoria 8 contiene gli interventi di sostegno al reddito sia dei lavoratori sospesi, in maniera parziale o totale, che dei disoccupati.

In seguito al ridisegno ed alla razionalizzazione messa in atto dal Jobs Act, ovvero il D.lgs. n. 148/2015, sussistono i seguenti strumenti:

- con riferimento ai lavoratori sospesi:
 - o cassa integrazione ordinaria (Cigo), riservata ai dipendenti delle aziende industriali e delle aziende artigiane dell'edilizia, qualora venga sospesa o ridotta l'attività aziendale per eventi temporanei e transitori;

³⁴ Anastasia B., *Politiche passive per il lavoro*, su www.disuguagliazesociali.it, 2019.

- o cassa integrazione straordinaria (Cigs), riservata ai dipendenti delle aziende industriali con più di quindici addetti e commerciali con più di cinquanta addetti, che vivono una pesante situazione di crisi, e che necessitano ristrutturazioni e riorganizzazioni;

- o fondo di integrazione salariale (FIS), riservato a tutti i dipendenti di aziende con più di cinque dipendenti non coperti da Cigo o Cigs;

- o ulteriori fondi di solidarietà, su base territoriale o settoriale, con adesione fondata sulla contrattazione collettiva.

- con riferimento a coloro che hanno perso il posto di lavoro:

- o nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI), per la generalità dei lavoratori dipendenti;

- o DisColl, riservata ai collaboratori coordinati e continuativi, assegnisti e dottori di ricerca;

- o indennità di disoccupazione agricola, per i lavoratori a tempo determinato del settore agricolo.

Sono completamente marginali, allo stato attuale, i prepensionamenti, sebbene in passato siano stati utilizzati in svariate occasioni.

Le motivazioni alla base del sostegno ai lavoratori sospesi ed ai lavoratori disoccupati risultano essere diverse.

Nel primo caso, la persistenza del rapporto lavorativo, conservata malgrado la sospensione e garantita dall'integrazione salariale, presuppone l'obiettivo di evitare la disgregazione delle conoscenze accumulate fino a quando l'impresa, temporaneamente impossibilitata ad impiegarle parzialmente o completamente, possa tornare a valorizzare al meglio il proprio organico³⁵.

A questo fattore di efficienza economica si accosta, sino a diventare più importante, l'esigenza e l'opportunità di evitare shock sociali legati ad eventuali licenziamenti collettivi che, a causa della loro concentrazione nel territorio e nel settore, possono causare impatti traumatici per le difficoltà di ricollocazione in altre realtà aziendali dello stesso territorio: ecco perché

³⁵ Anastasia B., Santoro G., *Jobs Act: politiche attive e ammortizzatori sociali*, in *Economia italiana*, 2018, p. 2 e 3.

la cassa integrazione va considerata, in realtà, alla stregua di uno strumento di gestione del personale (e di allentamento dei costi ad esso relativi) fondamentale in particolar modo per le imprese medio-grandi.

Relativamente ai disoccupati, invece, l'intervento a loro supporto ha lo scopo di garantire un reddito di base per il periodo di tempo necessario per trovare un'altra occasione di lavoro.

In teoria il costo delle politiche passive non è a carico della fiscalità generale. Infatti, l'impianto regolativo risulta essere di tipo assicurativo: ad esso contribuiscono i datori di lavoro ed i loro dipendenti con diverse aliquote. Inoltre, specialmente negli ultimi anni, sono stati messi in atto diversi meccanismi che incrementano il costo per le imprese nel momento in cui accedono all'impiego della Cassa integrazione o attivano politiche del personale, come ad esempio assunzioni ripetute con contratti a tempo determinato, che rischiano di far verificare periodi di disoccupazione sussidiata.

La storia normativa dei vari strumenti di politiche passive del lavoro è molto articolata: negli anni sono molto cambiate le condizioni del mercato del lavoro, le idee regolative, gli equilibri fra gli strumenti nonché la stessa estensione della copertura delle politiche passive. Fin quasi alla fine dello scorso secolo, la specificità italiana è stata il ricorrere alla Cassa integrazione, molto importante per le grandi aziende in ogni fase di crisi/ristrutturazione, e a volte rimandato per decenni mentre i sussidi per la disoccupazione sono stati sempre più rafforzati solo dall'ultimo decennio dello scorso secolo³⁶.

Nel corso degli ultimi venti anni si è giunti ad un assetto delle politiche passive meno categoriale, più omogeneo per ogni lavoratore, senza distinzioni di settore di appartenenza, classe dimensionale d'impresa o anche età. Fondamentali, a tal proposito, sono risultati sia la legge Fornero, ovvero la l. n. 92/2012, che il ridisegno messo in atto dal Jobs Act.

Tuttavia, restano segmenti fuori dalla sfera delle riforme, come l'agricoltura, nonché problemi relativi al superamento della Cassa

³⁶ Anastasia B., Mancini M., Trivellato U., *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, Working paper Isae, 2009, p. 112.

integrazione in presenza di cessazione d'impresa, all'incerta finalizzazione degli interventi dei Fondi di solidarietà, o alle pressioni per il ritorno della Cassa integrazione in deroga.

3.2. La presenza dei disoccupati in Italia

Secondo quanto emerge dai dati sull'occupazione in Italia, relativi a gennaio 2022, il numero di occupati resta stabile al 59,2% rispetto a dicembre 2021. I dati ISTAT affermano che il tasso di disoccupati scende nella popolazione tra i 15 e i 24 anni fino al 25,3, mentre aumentano gli inattivi tra i 15 e i 64 anni.

Dai dati ISTAT relativi all'occupazione in Italia nel primo mese del 2022, il tasso di disoccupazione a gennaio scende all'8,8%, scendendo di 0,2 punti rispetto al mese precedente e di 1,5 punti rispetto a gennaio 2021. Il dato è connesso al rialzo del tasso di inattività (+0,2 punti totali, +0,4 per le donne). Infatti, rispetto al mese precedente il tasso di occupazione è restato stabile al 59,2%. I disoccupati a gennaio erano 2.192.000 con un calo di 51.000 unità rispetto a dicembre e di 326.000 rispetto a gennaio 2021³⁷.

A gennaio 2022 viene confermata la stabilità dell'occupazione rilevata anche nel dicembre 2021. Il tasso di occupazione per il primo mese del 2022 resta del 59,2%. La stabilità dell'occupazione risulta essere la sintesi della crescita del numero di occupati tra gli uomini, i dipendenti permanenti, le persone sotto i 25 anni e gli ultra 50enni, e del calo tra donne, dipendenti a termine ed appartenenti a fasce d'età intermedie. Il tasso di occupazione è cresciuto su base tendenziale in ogni fascia d'età, ma il dato maggiore si è registrato nella fascia tra i 25 e i 34 anni, con un aumento di 4,5 punti.

Dallo scorso anno, nel gennaio 2022 si è riscontrata una crescita di circa 730.000 persone nel numero degli occupati, ed il tasso di occupazione è incrementato di 2,4 punti percentuali. Rispetto a dicembre, sono circa 77.000 le donne occupate in meno e 69.000 uomini in più.

³⁷ Istat, *Occupati e disoccupati*, www.istat.it, marzo 2022.

Nello specifico, il tasso di occupazione maschile tra i 15 e i 64 anni a gennaio è del 68,1%, con un incremento di +0,4 rispetto a dicembre 2021 e +2,5 rispetto a gennaio 2021. Il tasso di occupazione femminile, invece, per la fascia d'età tra i 15 ed i 64 anni a gennaio 2022 è del 50,3%, con un decremento di -0,4 rispetto a dicembre 2021 ed un incremento di +2,3 rispetto a gennaio 2021.

Analizzando i dati rispetto ai livelli precedenti alla pandemia (febbraio 2020), il tasso di occupazione è pari al 59,2%, superiore di 0,2 punti. Comparando il trimestre novembre 2021 – gennaio 2022 con quello precedente (agosto – ottobre 2021), il livello di occupazione risulta più elevato dello 0,5 %, pari a 120.000 occupati in più. La crescita dell'occupazione registrata nel confronto trimestrale è legata alla diminuzione del numero di persone in cerca di occupazione (-1,8 %, pari a -41.000 unità) e di quello degli inattivi (-1,4 %, pari a -188.000 unità).

A gennaio 2022, la stabilità degli occupati è il risultato dell'aumento dei dipendenti permanenti (+0,2%), della diminuzione di quelli a termine (-1,0%) e della stabilità degli autonomi. Nell'arco degli ultimi 12 mesi l'occupazione risulta in crescita grazie all'aumento dei dipendenti permanenti (+2,8%) e soprattutto di quelli a termine (+11,5%). Una lieve crescita si registra anche per gli autonomi (+0,3%). Dunque, su un numero di 22.817 occupati:

- il numero dipendenti a gennaio 2022 è pari a 17.911, ovvero -8.000 rispetto a dicembre 2021 e +4,1% rispetto a gennaio 2021. I dipendenti permanenti in particolare sono 14.889 e 3.021 quelli a termine;

- il numero dei lavoratori indipendenti a gennaio 2022 è pari a 4.907, ovvero stabile rispetto a dicembre 2021 e +0,3% rispetto a gennaio 2021.

Il tasso di disoccupazione a gennaio 2022 scende all'8,8% nel complesso. Ovvero, il dato è pari a -0,2 punti rispetto a dicembre e -1,5 rispetto a gennaio 2021. Scende drasticamente al 25,3% anche la disoccupazione giovanile (-1,3 punti rispetto a dicembre 2021).

Nello specifico, il tasso di disoccupazione maschile a gennaio 2022 è pari all'8% (-0,4 rispetto a dicembre 2021 e -1,6 rispetto a gennaio 2021).

Invece, il tasso di disoccupazione femminile a gennaio 2022 è pari al 9,8% (+0,1 rispetto a dicembre 2021 e -1,3 rispetto a gennaio 2021).

La diminuzione del numero di persone in cerca di lavoro (-2,3%, pari a -51.000 unità rispetto a dicembre 2021) registrata dall'ISTAT si osserva tra gli uomini e per tutte le classi d'età, con l'unica eccezione della fascia d'età compresa tra i 35 e i 49 anni. La crescita del numero di inattivi tra i 15 e i 64 anni (+0,6 %, pari a +74.000 unità) è frutto dell'aumento osservato tra le donne e tra chi ha meno di 50 anni. Il tasso di inattività sale al 35,0 % (+0,2 punti rispetto a dicembre 2021).

Rispetto a gennaio 2021, nel primo mese del 2022 diminuisce sia il numero di persone in cerca di lavoro (-12,9 %, pari a -326.000 unità), sia l'ammontare degli inattivi tra i 15 e i 64 anni (-5,0 %, pari a -684.000).

In particolare, poi, il tasso di inattività maschile per la fascia di età tra i 15 ed i 64 anni a gennaio 2022 è pari a 25,9% (uguale rispetto a dicembre 2021 e -1,3 rispetto a gennaio 2021). Invece, il tasso di inattività femminile per la fascia di età tra i 15 ed i 64 anni a gennaio 2022 è pari a 44,1% (+0,4 rispetto a dicembre 2021 e -1,3 rispetto a gennaio 2021) è pari al 9,8% (+0,1 rispetto a dicembre 2021 e -1,8 rispetto a gennaio 2021)³⁸.

3.3. La strategia italiana per l'integrazione dei disoccupati di lunga durata

Una delle cause alla base della disuguaglianza e dell'esclusione sociale è chiaramente la disoccupazione di lunga durata, in quanto può provocare la perdita di reddito e competenze, può avere un effetto negativo sulla salute e comportare l'aumento della povertà delle famiglie. Al fine di combattere tale fenomeno, la Raccomandazione del Consiglio UE di febbraio 2016 relativa all'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro consigliava ai Paesi membri di:

³⁸ Istat, *Occupati e disoccupati*, www.istat.it, marzo 2022.

- 1) incoraggiare la registrazione degli individui in cerca di lavoro nonché un maggiore orientamento verso il mercato del lavoro delle misure di inserimento, soprattutto mediante un legame più stretto con i datori di lavoro;
- 2) fornire una valutazione individuali ai disoccupati di lunga durata;
- 3) offrire un accordo di inserimento nel mercato del lavoro qualora i disoccupati abbiano raggiunto al più tardi i diciotto mesi di disoccupazione.

L'UE consiglia pertanto ai Paesi membri di incoraggiare la registrazione di coloro che sono alla ricerca di un lavoro presso un servizio per l'impiego, soprattutto mediante una migliore informazione sul sostegno disponibile. Vanno poi messe in atto pratiche di valutazione ed approccio individuale da parte dei servizi per l'impiego, insieme ad altri partner, al fine di supportare l'inserimento nel mercato lavorativo andando a fornire un orientamento specifico per ogni persona disoccupata di lungo periodo che si è registrata, al più tardi al raggiungimento di diciotto mesi di disoccupazione. Tale valutazione avrebbe lo scopo di mostrare ai soggetti quali siano le loro prospettive di occupabilità, gli impedimenti alla loro occupazione nonché i tentativi precedenti di trovare lavoro anche attraverso i servizi europei dell'occupazione, o EURES³⁹.

Ulteriore focus della raccomandazione è quello di impiegare strumenti negoziali atti ad impegnare cittadini e servizi per il lavoro: entro il raggiungimento dei diciotto mesi di disoccupazione, ai disoccupati di lunga durata registrati va offerto un accordo di inserimento lavorativo che includa almeno un'offerta di servizio individuale atta a trovare un lavoro e l'identificazione di un punto di contatto unico, basato ad esempio su di un quadro di coordinamento tra le varie istituzioni. A seconda della disponibilità nei Paesi membri e basandosi sulle circostanze del singolo disoccupato di lungo periodo registrato, l'accordo di inserimento lavorativo potrebbe includere un sostegno nella ricerca di un impiego, convalida dell'apprendimento non formale e informale, consulenza e orientamento, istruzione, riabilitazione, istruzione e formazione professionale, esperienza

³⁹ Anpal, *Strategia italiana per l'integrazione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro*, Raccomandazione del 16.02.2016.

di lavoro, assistenza sociale, servizi di assistenza sanitaria ed assistenza a lungo termine, educazione e cura della prima infanzia, assistenza abitativa e per la mobilità nonché consulenza per la gestione dei debiti.

Al fine di aumentare il numero di opportunità lavorative per i disoccupati di lungo periodo registrati, il Consiglio suggerisce legami più stretti con i lavori di lavoro. Vanno quindi:

- incoraggiati e sviluppate delle partnership tra datori di lavoro, parti sociali, servizi per l'impiego, autorità pubbliche, servizi sociali ed erogatori d'istruzione e formazione;
- sviluppati dei servizi per i datori di lavoro come il controllo delle offerte di lavoro, tutoraggio e formazione sul luogo di lavoro, sostegno al collocamento e al post-collocamento;
- concentrati possibili incentivi alle assunzioni.

Inoltre, le azioni trasversali devono concernere la valutazione ed il controllo degli inserimenti occupazionali, la valutazione della prestazione dei servizi pubblici per l'impiego, la condivisione di esperienze nonché lo scambio di buone pratiche nel quadro del processo di apprendimento comparativo della rete europea dei servizi pubblici per l'impiego creata dalla decisione 573/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ad una maggiore cooperazione tra servizi pubblici per l'impiego, alla cooperazione per un più efficace impiego dei fondi strutturali e di investimento europei.

La strategia italiana per fronteggiare la disoccupazione di lunga durata si basa sulla Raccomandazione del Consiglio dell'UE del 15 febbraio 2016.

Nella definizione di tale strategia ci si è basati sul concetto di “disoccupazione di lungo periodo” impiegato da Eurostat per i soggetti senza lavoro e che lo cercano attivamente da almeno 12 mesi. La strategia parte da un approccio, personalizzato e multi-dimensionale, su cui far confluire i vari strumenti e le varie risorse impiegate dagli attori istituzionali, garantendo flessibilità nella messa in atto degli interventi sui territori, in coerenza con le programmazioni e le priorità sul piano regionale⁴⁰.

⁴⁰ Giorgi F., *La recente evoluzione dell'indennità di disoccupazione in Italia*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, 2018, p. 459.

Da una parte risulta fondamentale incrementare la sinergia tra i servizi territoriali di servizio alla persona, potenziarli e riqualificarli, armonizzandone strumenti e metodologie d'intervento. Dall'altra parte appare critico progettare percorsi personalizzati di presa in carico, spostando nuovamente il focus sulle persone, sulle loro necessità e sulle loro scelte di sviluppo professionale, in particolare quando sussistono condizioni di fragilità multiformi, andando a fornire risposte concrete, flessibili e mirate. Le Regioni possono inserire il disoccupato in percorsi di reinserimento che vengono finanziati dalle risorse nazionali, regionali o anche dal fondo sociale europeo.

La strategia si focalizza su:

- verifica approfondita della situazione personale dopo i primi 12 mesi di disoccupazione;
- definizione di un accordo per l'inserimento nel mercato del lavoro;
- evoluzione del centro per l'impiego quale Punto Unico di contatto;
- consolidamento dell'infrastruttura informativa per far registrare ed attivare i disoccupati di lungo periodo.

Dopo 12 mesi, ma prima di 18 dall'inizio della disoccupazione, il soggetto sarà contattato dai centri per l'impiego per valutare la sua situazione personale al fine di controllare le sue prospettive occupazionali, eventuali ostacoli, anche esaminando le azioni di ricerca di lavoro messe in atto nei mesi precedenti. Il disoccupato sarà indirizzato ed informato sulle potenziali offerte di lavoro nel mercato e, qualora si ritenga appropriato, anche in altri territori, incluse le possibilità nella rete EURES. Al fine di controllare il livello di competenze base della persona disoccupata potranno venire impiegati strumenti di autovalutazione quali il PIAAC Online (Programme for the International Assessment of Adult Competences), uno strumento predisposto da OCSE-Commissione UE in fase di sperimentazione presso cento centri per l'impiego⁴¹.

⁴¹ Pirrone S., Sestito P., *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna, Il Mulino, 2016.

La rielaborazione del Patto di servizio dovrà necessariamente includere un accordo per l’inserimento lavorativo, che possa concretizzare le azioni di ricerca attiva stabilite con la persona disoccupata, andando ad indicare una tempistica specifica nonché eventuali azioni formative e di riqualificazione previste, incluse le esperienze di lavoro. La creazione dei piani personalizzati può prevedere svariati percorsi di riattivazione. Nel caso in cui ricorrano i requisiti stabiliti dall’art. 23 del D.lgs. n. 150/2015, l’accordo per il reinserimento lavorativo prevedrà che venga richiesto l’assegno di ricollocazione; altrimenti, saranno esaminate eventuali misure analoghe stabilite in ambito regionale.

Qualora il disoccupato sia propenso al lavoro autonomo, l’operatore del Centro per l’impiego aiuterà l’utente ad indirizzarsi verso servizi di accompagnamento alla definizione del progetto imprenditoriale, anche in collegamento con l’Unione delle Camere di Commercio, Industria e artigianato, con l’Ente nazionale microcredito, nonché ulteriori enti regionali operanti nel settore. Per i disoccupati over sessanta e che non abbiano ancora maturato il diritto al pensionamento di vecchiaia o anticipato sarà esaminato il coinvolgimento in progetti di lavoro di utilità pubblica, secondo quanto stabilito dall’art. 26 del D.lgs. n. 150/2015.

L’esperienza degli ultimi anni, sia sul piano nazionale che territoriale, relativa alle misure di inclusione sociale per i soggetti svantaggiati, dimostra quanto sia importante la presa in carico integrata mediante un Punto Unico per accedere alla rete dei servizi territoriali. Esso, infatti, assicura maggiori informazioni all’utenza, facilitando l’accesso ai servizi disponibili⁴².

La creazione di Punti Unici di contatto ed accesso risulta essenziale per semplificare l’interlocuzione del disoccupato col pubblico servizio, incoraggiando il coordinamento iteristituzionale e la cooperazione tra i vari attori che operano in un sistema integrato, i quali hanno infatti ruolo di congiunzione tra contesto produttivo, sistema della formazione, servizi sociali, mercato del lavoro e realtà del mondo associativo ampiamente inteso. Considerando quanto sia specifico il target dei disoccupati di lungo periodo,

⁴² Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act, Focus tematico*, 2018, 9.

risulta fondamentale prevedere una strategia di intervento connessa tra servizi per lavoro, sistemi della formazione professionale ed istruzione degli adulti, in prospettiva di apprendimento permanente e della convalida degli apprendimenti formali, informali e non formali, dell'attestazione di titoli e competenze, rispetto alla loro usabilità nel mercato lavorativo.

I Centri per l'impiego daranno informazioni ed accesso diretto alle opportunità lavorative e di esperienza lavorativa, al sistema della formazione professionale e dell'istruzione per adulti, ai servizi di attestazione o certificazione di competenze ottenute sia in contesti informali che in contesti non formali⁴³.

Per le persone che non ricevano strumenti di sostegno del reddito, i Centri per l'impiego daranno loro informazioni sul reddito di inclusione, fungendo da intermediari tra utente e uffici competenti.

Inoltre, tenendo in considerazione le specificità territoriali e la necessaria gradualità, le Regioni e le Province autonome renderanno disponibili presso i Centri per l'impiego le informazioni sui servizi che semplifichino la conciliazione tra vita e lavoro, come servizi di cura di persone non autosufficienti e dell'infanzia, sulle agevolazioni del trasporto pubblico, sui servizi di supporto abitativo nonché sui servizi socio-sanitari.

3.4. Il confronto Europeo: le spese e i beneficiari

Una delle caratteristiche fondamentali di ogni sistema di protezione sociale europeo sono le prestazioni di disoccupazione che, assicurando i lavoratori contro la possibilità di perdita del lavoro, offrono un'importantissima rete di sicurezza ai lavoratori ed alle loro famiglie, aiutando a tutelarli contro la povertà. Inoltre, si pongono come stabilizzatori automatici nel ciclo economico, supportando i redditi di chi ha perso il lavoro ed è attualmente alla ricerca di un altro impiego, e rendono più semplice il processo di redistribuzione della forza lavoro nell'economia, poiché i

⁴³ Altamura R., Spattini S., *Best Practices nella lotta alla disoccupazione di lunga durata*, www.csmb.unimo.it, 2018.

disoccupati possono passare più tempo a cercare un lavoro adatto alle proprie competenze e attitudini, o a riqualificarsi.

Sono presenti delle differenze per quanto concerne l'accessibilità delle prestazioni di disoccupazione, la loro durata, gli importi delle prestazioni e il relativo sviluppo nel tempo, ma anche la maniera in cui vengono calcolate. Per esempio, le prestazioni di disoccupazione possono protrarsi per un periodo che va da 90 giorni minimi ad un periodo indefinito, mentre il loro importo può essere stimato in percentuale, sia essa variabile o fissa, dell'ultimo salario percepito dal soggetto, oppure può essere un importo forfettario nonché il risultato di una qualche formula che include tutti e due gli elementi. Inoltre, sussistono molte differenze relativamente alle prescrizioni sulla tematica di ricerca del lavoro e disponibilità a lavorare, che si configurano come una caratteristica fondamentale dei sistemi di prestazioni di disoccupazione per garantire che i beneficiari non diventino inattivi, bensì procedano ad impegnarsi.

Non sono solo queste caratteristiche dell'assetto dei regimi di disoccupazione ad influenzare l'incentivo al lavoro, ma anche i sistemi fiscali e delle prestazioni sociali applicabili che, normalmente, comprendono prestazioni soggette a verifica delle condizioni di reddito come assistenza sociale, prestazioni per un alloggio, prestazioni familiari e prestazioni connesse al lavoro. Allo stesso modo, la ricerca individuale del lavoro è influenzata dalla messa in opera di politiche attive del mercato del lavoro e dalle condizioni sia economiche che del mercato del lavoro in ambito globale⁴⁴.

Le prestazioni di disoccupazione si suddividono in assicurazione di disoccupazione ed assistenza alla disoccupazione. La prima esiste in ogni Paese membro dell'UE e si basa sui contributi: un individuo può richiederla soltanto dopo aver avuto un impiego per un periodo di tempo minimo, chiamato periodo contributivo minimo, pagando i contributi. Il suo importo viene spesso quantificato proporzionalmente all'ultimo reddito percepito nel posto di lavoro; la durata, invece, è determinata sulla base dei mesi o anni di

⁴⁴ Commissione Europea, *Scheda Tematica Per Il Semestre Europeo Prestazioni Di Disoccupazione*, 2017.

contributi versati. La seconda, invece, si pone quale obiettivo la prevenzione della povertà connessa alla disoccupazione: generalmente è soggetta alla verifica delle condizioni reddituali ed è messa a disposizione dei disoccupati non aventi diritto all'assicurazione di disoccupazione. In linea di massima, l'importo delle prestazioni di assistenza alla disoccupazione è minore di quello dell'assicurazione di disoccupazione. Larga parte dei Paesi membri non ha previsto un regime separato di assistenza alla disoccupazione, ed in generale utilizzano l'assistenza sociale soggetta alla verifica delle condizioni di reddito rendendolo disponibile alle famiglie con un reddito basso.

L'assetto dei sistemi di prestazioni di disoccupazione deve necessariamente conservare l'equilibrio tra le finalità di sostegno del reddito dei disoccupati nel periodo di disoccupazione e l'esigenza di assicurare incentivi al lavoro adeguati. Le prestazioni differiscono sia per importo (soprattutto relativamente ai redditi precedenti) che per durata. Bassi livelli di prestazioni implicano una riduzione del tenore di vita dei disoccupati. Può dirsi lo stesso per la durata delle prestazioni, poiché i disoccupati necessitano di tempo per trovare un impiego adeguato in cui possano riflettersi le loro competenze e qualifiche. Dall'altro lato, una differenza poco marcata tra il livello di reddito assicurato dalle prestazioni di disoccupazione ed il reddito potenzialmente percepito dal nuovo lavoro potrebbe ridurre l'incentivo del ritorno al lavoro.

Ulteriori caratteristiche relative all'assetto dei sistemi di prestazioni di disoccupazione hanno un impatto anche sull'attaccamento al mercato del lavoro dei disoccupati e sulla loro occupabilità: ad esempio, le prescrizioni sul tema della ricerca di lavoro e di disponibilità a lavorare nonché la necessaria partecipazione a programmi attivi per il mercato del lavoro, i quali possono venir poste come condizioni per la continua percezione delle prestazioni. Un considerevole impatto è anche dato dalla relativa imposizione di sanzioni, in particolare la sospensione del diritto a percepire le prestazioni qualora in situazioni di non conformità ai requisiti di disponibilità a lavorare e di ricerca del lavoro.

Nello specifico, requisiti più rigorosi relativamente alla ricerca del lavoro e della disponibilità a lavorare devono spingere coloro che beneficiano delle prestazioni di disoccupazione a cercare lavoro in maniera

attiva e ad accettare offerte di lavoro adeguate. In tal modo si riduce la dipendenza dalle prestazioni sociali, equilibrando i possibili disincentivi finanziari al lavoro causati da sistemi di prestazioni di disoccupazione cospicui. Una più veloce accettazione delle offerte lavorative unitamente ad una maggiore intensità nella ricerca di un posto di lavoro andrebbero sicuramente ad incoraggiare e probabilmente a ridurre la durata della disoccupazione. Al contempo, tuttavia, prescrizioni troppo stringenti potrebbero provocare la comparsa di effetti indesiderati o controproducenti.

In particolare, vincoli troppo rigidi sulla mobilità occupazionale (ad esempio, l'imposizione di accettare qualsiasi offerta di lavoro a prescindere dalle qualifiche dell'individuo) possono causare un incremento nel numero di abbinamenti nel breve periodo a scapito però della loro stessa qualità, rischiando di essere poco duraturi e di provocare la ricaduta di un maggior numero di individui più frequentemente. Va inoltre sottolineato che condizioni troppo pesanti possono da un lato scoraggiare le persone dal tentare di rispettarle e, dall'altro, possono indurre le persone a richiederle le prestazioni, facendole piombare nell'inattività. Un ruolo fondamentale è anche svolto dall'erogazione di un sostegno anticipato ai disoccupati che si concretizza in consulenze e in adeguate politiche attive del mercato del lavoro⁴⁵.

Per esaminare correttamente i risultati raggiunti dai sistemi di prestazione di disoccupazione per quanto concerne domanda e offerta sul mercato del lavoro e risultati sociali, risultano estremamente importanti due indicatori: il *tasso di disoccupati a rischio di povertà* ed il *tasso di disoccupati di lungo periodo* (in percentuale della popolazione attiva). La percentuale di disoccupati di breve periodo sostenuti da prestazioni di disoccupazione è correlata in modo positivo ad un incremento del numero di transizioni dalla disoccupazione di breve periodo all'occupazione ed anche ad un tasso inferiore di disoccupazione di lungo periodo. Inoltre, va notato che il sostegno nei confronti dei disoccupati di breve periodo delle

⁴⁵ Martin J. P., *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness*, IZA Policy Paper n. 84, giugno 2014.

prestazioni di disoccupazione si fonda soprattutto sulla durata delle prestazioni e su determinate condizioni necessarie ad averne diritto.

I risultati di cui sopra vengono influenzati da svariati parametri dei sistemi di prestazioni di disoccupazione. La prima leva strategica da menzionare, avente un forte impatto sul tasso di povertà delle persone disoccupate, è la durata delle prestazioni di disoccupazione. In realtà, la durata dipende da svariati fattori, soprattutto dalla precedente esperienza lavorativa, poiché in numerosi Stati membri la massima durata delle prestazioni incrementa all'aumentare della lunghezza dei periodi dei contributi versati in uno specifico arco temporale. Ciononostante, ulteriori leve strategiche influenzano la misura in cui il sistema fiscale e previdenziale tutela i redditi dei disoccupati, quali ad esempio i tassi di sostituzione delle prestazioni nonché il diritto all'ottenimento di prestazioni di disoccupazione.

D'altro canto, l'impatto che la durata delle prestazioni ha sulla durata della disoccupazione per la totalità della popolazione disoccupata non è particolarmente rilevante, poiché conservare il tenore di vita anche dopo aver perso il lavoro può portare a migliori opportunità di essere reimpiegato e ad un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro nel momento in cui si trova un impiego. Inoltre, alcuni dati suggeriscono che i nuovi disoccupati non aventi diritto alle prestazioni di disoccupazione spesso discendono da contesti poveri e con pochi collegamenti al mercato del lavoro. Risulta inoltre che i Paesi aventi un'assicurazione di disoccupazione con un importo più alto ed una spesa maggiore per le politiche e misure di attivazione mostrano risultati più saldi per quanto riguarda il reinserimento di lavoratori che hanno perso l'impiego⁴⁶.

La seconda leva strategica, ovvero il tasso netto di sostituzione dei redditi precedenti, ha una correlazione negativa al tasso di povertà dei disoccupati. Nella stima dei tassi netti di sostituzione, il reddito netto consiste nel reddito al netto delle tasse e dei contributi di sicurezza sociale, incluse possibili prestazioni sociali, tra cui prestazioni familiari, assistenza sociale nonché prestazioni per l'alloggio e legate al lavoro. Bisogna notare

⁴⁶ Sartori A., *Il sistema di avviamento al lavoro*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Trattato di diritto del lavoro diretto da Mattia Persiani e Franco Carinci, VI, Cedam, Padova, 2012, 77 e ss..

che i tassi netti di sostituzione, e il loro sviluppo temporale, possono variare in maniera sostanziale in relazione ai contributi versati dal soggetto disoccupato, in quanto le prestazioni si riducono unitamente al tempo passato in disoccupazione.

Appare evidente che tassi netti di sostituzione più alti risultano in redditi familiari più elevati; tuttavia, il loro effettivo impatto dipende da svariati elementi, in particolare dalle loro interazioni con altre prestazioni e col sistema fiscale, dalla storia lavorativa e dal precedente livello reddituale. Inoltre, alti tassi di sostituzione possono risultare nella riduzione degli incentivi finanziari a lavorare i quali possono impattare in modo negativo i tassi di attività o di occupazione, specialmente per categorie lavorative come i disoccupati aventi un partner che lavora. Spesso le trappole della disoccupazione risultano essere molto alte per i lavoratori con basso reddito e per i lavoratori a cui sono offerti impieghi con salari relativamente bassi.

La terza leva strategica legata alle condizioni per l'ammissione, ovvero la durata del periodo per ottenere i diritti, appare correlata in maniera positiva al tasso di povertà del disoccupato. Il diritto all'ottenimento di prestazioni dell'assicurazione di disoccupazione si basa sui precedenti periodi di occupazione nonché sui contributi versati. Nello specifico, risulta essenziale che i disoccupati abbiano avuto un lavoro per determinati periodi minimi, i quali possono variare di molto. Pertanto, le persone aventi brevi periodi di occupazione ed intervalli tra i periodi lavorativi vengono coperti da prestazioni di disoccupazione più sporadicamente. La rigidità delle condizioni di ammissibilità ha quindi un impatto negativo sul numero di disoccupati che ha diritto alle prestazioni, risultando in una bassa copertura ed un insufficiente impatto stabilizzante. Risulta pertanto essenziale la facoltà di accumulare vari periodi di contribuzione in modo da non perdere nessun diritto. Le condizioni per l'ammissione dei lavoratori autonomi e dei lavoratori a contratto atipico vengono spesso usate quali leve per potenziare la copertura, per esempio offrendo la facoltà di aderire su base volontaria ad un programma.

Le riforme il cui scopo è l'incremento dei tassi di sostituzione e la durata delle prestazioni, nonché l'ampliamento delle condizioni per l'ottenimento dei diritti, ovviamente, richiedono spese aggiuntive. Nei

regimi di tipo assicurativo sono i dipendenti e le imprese a contribuire in maniera diretta al finanziamento delle prestazioni. Poiché tali contributi, in generale, vengono ritenuti estremamente simili al pagamento di tasse, una più ampia copertura delle prestazioni che necessiti di contributi maggiori potrebbe comportare la creazione di un minor numero di posti di lavoro. Si stima, tuttavia, che tali riforme permetteranno al mercato del lavoro ed all'economia di migliorare il proprio funzionamento nel medio periodo, contribuendo alla generazione di un più alto gettito fiscale dal reddito da lavoro, benché con rendimenti discendenti sull'ammontare speso per le prestazioni di disoccupazione e le misure di attivazione.

La riduzione delle prestazioni di disoccupazione, inoltre, non implica un risparmio per le casse pubbliche anche nel breve periodo: infatti, nella maggior parte dei Paesi membri, le persone disoccupate spesso ricevono altre tipologie di sostegno sociale più durature.

Risulta estremamente complicato stimare i costi per le finanze pubbliche sia nel breve che nel lungo periodo. Un'ipotesi accettabile è che la prima parte dei costi relativi ad una copertura più ampia o ad importi elevati delle prestazioni possa venir bilanciata da prestazioni migliori relativamente all'occupazione e a più elevate dichiarazioni fiscali, causate dall'incremento delle persone impiegate, nonché dalla crescita più veloce dell'economia dovuta ad un impiego più efficiente del capitale umano.

CAPITOLO 4.

FOCUS SUL LAVORO AUTONOMO

4.1. Le norme e le caratteristiche del rapporto di lavoro autonomo

La classe dei lavoratori autonomi è composta da⁴⁷:

- *artigiani*: chi esercita un'attività d'impresa al fine di produrre beni o semilavorati, o alla prestazione di servizi, eccetto le attività agricole e commerciali;

- *commercianti*: chi esercita attività commerciale, incluse quelle di produzione, intermediazione e prestazione di servizi anche finanziari (e relative attività ausiliarie) e turistiche;

- *liberi professionisti*: chi svolge una professione intellettuale;

- *lavoratori agricoli*: coltivatori diretti, mezzadri, coloni, imprenditori agricoli professionali;

- *lavoratori autonomi occasionali*: chi svolge un'opera o un servizio a favore di un committente, con lavoro principalmente proprio, senza alcun vincolo di subordinazione né coordinamento con la struttura organizzativa del committente. Tra quest'ultimo e lavoratore autonomo occasionale viene stipulato un contratto d'opera anche verbale. La differenza col lavoratore autonomo abituale non risiede nella natura della prestazione, bensì nel suo carattere episodico;

- *venditori a domicilio*;

- *riders*.

L'accordo sulla base di cui “una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente” viene chiamato *contratto d'opera*. Tale contratto stabilisce che, previo pagamento del corrispettivo, un soggetto definito prestatore d'opera è vincolato al

⁴⁷ Cfr. *Lavoro autonomo*, in Treccani, 2019.

compimento di un servizio o di un'opera in favore di un altro soggetto, detto committente. Tale contratto può essere stipulato anche verbalmente.

Al contrario di quanto accade con il lavoro dipendente, la prestazione del lavoratore autonomo non si concretizza nel “fare qualcosa”, ovvero nel mettere a disposizione energie lavorative impiegate secondo quanto stabilito dal datore di lavoro; consiste invece nella produzione, mediante mezzi propri e organizzazione autonoma, di un servizio o di un'opera.

Il contratto d'opera è un contratto per la cui realizzazione è sempre dovuto un *facere*, infatti consiste nell'obbligazione, di un risultato, come evidenzia la preminenza assegnata dagli artt. 2222-2228 c.c. all'opera (o servizio) quale oggetto della prestazione dovuta a soddisfare l'interesse creditorio. “Il prestatore d'opera, per adempiere esattamente l'obbligo assunto, deve eseguire l'opus a regola d'arte e secondo gli accordi intervenuti, ma salvo il caso di una pattuizione dettagliata e completa dell'attività da svolgere, egli deve anche compiere tutte quelle attività ed opere che secondo il principio di buona fede e l'ordinaria diligenza dell'*homo eiusdem condicionis ac professionis* sono funzionali al raggiungimento del risultato voluto”. Un elemento che contraddistingue tale obbligazione è il carattere generalmente istantaneo dell'adempimento: l'interesse del creditore, secondo quanto stabilito dall'art. 2226 c.c., è soddisfatto nel momento dell'accettazione dell'opera, restando a quel punto irrilevante l'attività e soprattutto, il tempo occorso per realizzarla⁴⁸.

Laddove sia contrattualmente stabilito un termine, esso indica il momento finale dell'esecuzione dell'opera. Va sottolineato che l'adempimento istantaneo è carattere normale ma non indefettibile, in quanto assume connotazioni di durata qualora il prestatore si obblighi all'esecuzione periodica di più opere, andando in tal modo a soddisfare un interesse duraturo e causalmente del committente. Si è tuttavia in presenza di una serie di adempimenti istantanei, sebbene ripetuti nel tempo, di natura diversa rispetto al lavoro subordinato dove il protrarsi dell'adempimento nel tempo è elemento strutturale dell'obbligazione.

⁴⁸ Esposti G., *Rapporto di lavoro: subordinazione e autonomia. Elementi di confronto*, p. 11. Tratto dal Report Linea 1 – Definizione del campo d'indagine, 2009.

La legge inoltre richiede che il lavoro necessario per l'esecuzione dell'opera sia fornito in prevalenza dal prestatore; tale fatto rende possibili apporti lavorativi di altri soggetti ma apre, tuttavia, la questione della relazione intercorrente tra prestatore d'opera e piccolo imprenditore, ai sensi dell'art. 2083 c.c. Effettivamente il fattore discriminante tra appalto e contratto d'opera, equivalenti in quanto all'oggetto della prestazione, risiede nell'organizzazione, in cui consiste l'attività dell'appaltatore che, grazie al coordinamento dei fattori della produzione (tra cui il lavoro altrui, principalmente subordinato), consegue il compimento di un'opera o servizio, risultato invece raggiunto dal prestatore d'opera personalmente o al più avvalendosi di familiari o di qualche collaborazione.

Ma se l'“organizzazione” è, unitamente alla professionalità di esercizio di un'attività economica, elemento tipizzante la figura dell'imprenditore, nell'ipotesi di “piccolo imprenditore” essa riguarda precisamente il “lavoro prevalentemente proprio”. A seguito di ciò si apre il quesito sulla compatibilità o meno della compresenza in un soggetto, della qualità di piccolo imprenditore e di lavoratore autonomo⁴⁹.

È comunque da sottolineare che, ad oggi, le fattispecie di lavoro autonomo che hanno ad oggetto una prestazione d'opera sono rappresentate da tre tipologie contrattuali di riferimento, dotate ciascuna di una propria disciplina tipica:

- il tradizionale contratto di prestazione d'opera (art. 2222 c.c.);
- il contratto di collaborazione coordinata e continuativa (art. 409, n. 3, c.p.c.);
- il contratto di lavoro a progetto (art. 61 del D.lgs. n. 276/2003).

Infatti, nel caso in cui l'esecuzione dell'opera o del servizio stabilito dal contratto necessiti anche di una prestazione che risulti coordinata e continuativa, essa deve venire qualificata come una prestazione d'opera da ricondurre ad un progetto, come statuito dall'art. 61, comma 1 D.lgs. n. 276/2003 e s.m.i., fatta eccezione per quei limitati casi nei quali è consentito utilizzare il contratto di collaborazione.

⁴⁹ Mainardi S., Carinci A., *Lavoro autonomo e riforma delle professioni*, Cedam, Padova, 2008.

Si richiamano sul punto, alcune sentenze della Suprema Corte di Cassazione: *“Il contratto d’appalto e il contratto d’opera si differenziano per il fatto che nel primo l’esecuzione dell’opera commissionata avviene mediante un’organizzazione di media o grande impresa cui l’obbligato è preposto, mentre nel secondo, con il prevalente lavoro di quest’ultimo, pur se coadiuvato da componenti della sua famiglia o da qualche collaboratore, secondo il modulo organizzativo della piccola impresa”* (Corte di Cassazione (Sez. II), sentenza del 21 maggio 2010, n. 12519); *“Ai fini della qualificazione dell’affidamento di lavori edili come contratto d’opera e non come contratto d’appalto, una lettura coordinata degli artt. 2083 e 2226 c.c., adeguata all’evoluzione della realtà socioeconomica, conduce ad affermare che anche l’artigiano e il piccolo imprenditore possono disporre di un minimo di organizzazione aziendale (che può manifestarsi nel ricorso all’ausilio di terzi per attività accessorie, quali trasporti o esecuzioni di parti secondarie dell’opera, o anche nell’esecuzione della stessa con mansioni di collaborazione non qualificata), senza ciò faccia venir meno la determinante rilevanza dell’attività diretta e personale dell’artigiano o del piccolo imprenditore e dei familiari all’esecuzione della prestazione commessagli”* (Cfr. Corte di Cassazione, sentenza del 29 dicembre 2008, n. 30407).

In questo, per la realizzazione di un determinato risultato (prestazione d’opera), al committente è consentito di inserirsi nell’esecuzione dell’opera attraverso un coordinamento, con l’esercizio del potere di istruzione (artt. 1711 e 1746 c.c.).

“In tema di qualificazione del rapporto di lavoro intercorrente fra un professionista e uno studio professionale, va escluso il vincolo di subordinazione nel caso in cui, come nella specie, il potere organizzativo del committente sia finalizzato a realizzare un mero coordinamento dell’attività del professionista con quella dello studio, risultando inoltre l’attività di controllo incentrata sul risultato conclusivo del lavoro svolto e non, invece, sulle modalità di espletamento dell’incarico, di per sé compatibile con il vincolo della subordinazione” (Cfr. Corte di Cassazione, sentenza del 14 febbraio 2011, n. 3594).

Gli elementi fondamentali del lavoro autonomo risultano quindi essere:

- *promessa di un risultato*: sono offerti un'opera od un servizio, e non un'attività lavorativa;
- tale risultato viene raggiunto con una *propria organizzazione in piena indipendenza*;
- *natura personale della prestazione*: il prestatore deve eseguire il lavoro o il servizio con lavoro principalmente proprio. Il lavoratore autonomo deve quindi essere una persona fisica, benché possa essere aiutato da altri soggetti, a patto che la propria attività sia la principale;
- il lavoratore si assume il *rischio* professionale⁵⁰.

Nel rapporto di lavoro autonomo non sussistono invece i seguenti elementi, presenti invece nel rapporto di lavoro subordinato:

- *potere direttivo del datore di lavoro*: l'unico obbligo del lavoratore autonomo è quello di rendere l'opera o il servizio nelle forme stabilite dal contratto; manca invece la subordinazione al potere disciplinare, organizzativo o direttivo del committente;
- *osservanza di un orario lavorativo*;
- *soggezione al potere disciplinare del datore di lavoro*: il committente non ha facoltà di infliggere sanzioni qualora l'opera o il servizio non vengano prestati in maniera corretta né di licenziare; al massimo, può agire in giudizio per l'azione di inadempimento contrattuale e ricevere un risarcimento del danno. Ovviamente, risulta scontato che il prestatore d'opera deve mantenere un comportamento diligente, rispondendo quindi di eventuali vizi e difformità che l'opera o il servizio dovesse eventualmente presentare.

Ulteriore divergenza tra lavoro subordinato ed autonomo è il corrispettivo. Nel lavoro autonomo, il prestatore si vincola al compimento dell'opera o del servizio ricevendo in cambio il pagamento di un compenso liberamente stabilito da entrambe le parti, compenso non soggetto al vincolo

⁵⁰ Magnani M., *Autonomia, subordinazione, coordinazione nel gioco delle presunzioni*, in ADL, 2013, p. 797 ss.

della “proporzione” determinato dall’art. 36 Cost. al contrario di quanto invece accade ai lavoratori dipendenti.

4.2. Il lavoro autonomo vs. lavoro dipendente

La differenziazione tra lavoro subordinato ed autonomo affonda le proprie radici nella storia. In passato il lavoro dell’uomo libero veniva considerato solo sulla base dei risultati ottenuti, ovvero come oggetto concreto. La *locatio operis faciendi* romana, allo stesso modo, aveva per oggetto l’opera eseguita, che era del proprietario ed assorbiva in essa l’intero valore dell’attività svolta. Il concetto di lavoro quale valore astratto veniva a confondersi col concetto di schiavitù, e veniva tenuto in considerazione solo in specifici negozi giuridici di cui era oggetto lo schiavo⁵¹.

Il lavoro a servizio di un altro soggetto era generalmente ritenuto non compatibile con l’ideale di libertà: si considerava uomo libero chi agiva nel proprio interesse e non per il soddisfacimento dei bisogni di terzi. Il contrasto tra lavoratore libero e schiavo allora si concretizzava nella distinzione moderna tra lavoro concreto e astratto. Il lavoro del servo poteva essere quantificato in un valore misurabile in tempo e denaro, mentre il lavoro dell’uomo libero si manifestava nelle sue opere, le quali includevano e mostravano le sue qualità ed il suo genio. È solo con la rivoluzione industriale che si sono fusi i vari tipi di lavoro umano. Così come i prodotti, ognuno diverso dall’altro sulla base dell’impiego che ne si deve fare, sono diventati merci tra loro paragonabili dal punto di vista del valore, allo stesso modo anche le opere, ognuna diversa per qualità richiesta, sono state accorpate in un unico concetto di lavoro, il quale permette di misurarlo e scambiarlo. Nel caso del lavoro, come nel caso dei prodotti, questo movimento di astrazione ha risposto all’esigenza di quantificazione, caratteristica dell’economia di mercato, la quale induce generalmente a ridurre a dei numeri le peculiarità degli uomini e delle cose.

⁵¹ Supiot A., *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2000, n. 2.

In tal modo si riesce a spiegare il ruolo acquisito dalla subordinazione nella definizione di contratto di lavoro. L'istituzione di un mercato del lavoro, infatti, presupponeva di rendere il lavoro il possibile oggetto di un contratto, concepito basandosi sul contratto di locazione; ovviamente, non poteva essere una mera locazione ordinaria, dato che il locatario non può acquisire il possesso della cosa locata: "in contrasto con gli aspetti più somiglianti alla natura della locazione, non c'è la consegna materiale al datore della forza lavoro, data l'impossibilità di dividere questa dal corpo del lavoratore".

La soggezione del lavoratore alla volontà del datore di lavoro bilancia la sua impossibilità di possedere la forza lavoro, di cui ha acquisito il godimento mediante il contratto, e questa acquisizione si esprime nella subordinazione: in tal modo, il contratto di lavoro lega e vincola il lavoro, in quanto bene separabile dal lavoratore, e la subordinazione, come forma specifica di possesso del suddetto bene.

In tale forma sono ancora riscontrabili i legami, già presenti nel diritto romano, da un lato tra il lavoro servile e quello astratto, e dall'altro tra il lavoro libero e il lavoro concreto.⁵²

I confini posti nei confronti del contratto di lavoro hanno ceduto uno dopo l'altro e non esiste quasi più nessuna professione che non si adatti oggi al lavoro subordinato. La distinzione fra le "professioni subordinate" e le "professioni indipendenti" ha lasciato posto, all'interno di ciascuna professione, alla coesistenza fra la subordinazione e l'autonomia. I prodotti del lavoro invece, che per la loro particolare qualità sembravano dover essere collocati in toto o in parte "al di fuori del commercio" (opere d'ingegno, prodotti delle biotecnologie, ecc.), subiscono l'attrazione del regime giuridico delle merci; tale cambiamento, tuttavia, non è mai giunto a cancellare interamente la dimensione concreta e qualitativa del lavoro e dei suoi prodotti. Non soltanto essa continua a manifestarsi giuridicamente, per quello che può apparire, come una superstite, non soltanto la crescita continua del lavoro subordinato rispetto al lavoro autonomo sembra aver trovato i suoi limiti negli anni Ottanta, ma ancora certi valori legati

⁵² Pallini M., *Il lavoro economicamente dipendente*, Cedam, Padova, 2013.

all'autonomia sono risorti proprio all'interno del contratto di lavoro, che ha potuto estendere la sua influenza soltanto facendoli propri. A sua volta il modello salariale ha proiettato la sua ombra sul regime giuridico del lavoro autonomo, così da rendere la distinzione fra l'uno e l'altro più sfuggente che mai. Il contrasto tra lavoro autonomo e subordinato resta una "summa divisio" del diritto del lavoro nella Comunità europea. Nello stesso tempo però bisogna tenere conto di un movimento che mira all'avvicinamento del regime giuridico dell'autonomia e della subordinazione. Cosa che dovrebbe incentivare a pensare le relazioni fra queste in termini di articolazione e non più di contrapposizione.

La distinzione fra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo non ha assunto in tutti i paesi la stessa rilevanza e lo stesso significato, anche se obbedisce a dei criteri molto simili. Il problema della loro differenziazione acquista rilevanza giuridica soltanto quando lavoro subordinato e autonomo assumono regole diverse. Fino a che i rapporti di lavoro hanno rilevato ai fini del diritto comune dei contratti, dove anche le regole speciali sono applicabili a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro (così come gli usi professionali), non è stata quasi mai prestata attenzione alla distinzione fra la prestazione di servizi e la prestazione d'opera. Ovunque in seguito l'emergenza di avere regole adatte al lavoro subordinato ha obbligato a distinguere quest'ultimo dal lavoro non subordinato. Questo problema è stato posto in modo differente, a seconda che il diritto del lavoro sia stato concepito come branca del diritto, fortemente unificata e sistematizzata, oppure al contrario come la sedimentazione di disposizioni eterogenee e non eventi conseguentemente lo stesso campo d'applicazione⁵³.

4.3. Il "JOBS ACT" degli autonomi

Il 13 giugno 2017 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 135 la l. 22 maggio 2017 n. 81, intitolata "Misure per la tutela

⁵³ Pallini M., *Gli incerti confini dell'ambito di applicazione dello Statuto del lavoro autonomo*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo*, 2018, p. 229 ss.

del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato", anche chiamata "Jobs Act degli autonomi".

La normativa, organizzata in ventisei articoli, include due insiemi di norme il cui fine è da una parte l'introduzione di un sistema di interventi volto a garantire un consolidamento delle tutele in ambito economico e sociale per gli autonomi che svolgono la loro attività in forma non imprenditoriale (capo I), e dall'altra lo sviluppo di modalità flessibili di esecuzione delle prestazioni lavorative nei rapporti di lavoro subordinato, al fine di incoraggiare la competitività e facilitare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro (capo II).

Per quanto riguarda le clausole che concernono modifiche unilaterali, recesso e termini di pagamento, vanno ritenute abusive e non aventi alcun effetto le clausole che vadano ad attribuire al committente la capacità di modificare in maniera unilaterale le condizioni del contratto o, qualora si tratti di un contratto con oggetto una prestazione continuativa, di recedervi senza un preavviso congruo, nonché le clausole con cui le parti determinano termini di pagamento superiori a sessanta giorni, così come il rifiuto di stipula del contratto in forma scritta da parte del committente.

Relativamente agli atti pubblici affidati a professionisti, il Governo dovrà identificare le categorie di tali atti che potranno essere compiuti dai professionisti, a patto che vengano rispettati i principi di tutela dei dati personali e di terzietà; inoltre, non devono esistere conflitti di interessi⁵⁴.

A partire dagli inizi di luglio 2017, la DIS-COLL, ovvero la prestazione di disoccupazione mensile rivolta ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, che abbiano perso il lavoro nel 2015, diventa strutturale e viene riconosciuta oltre che ai "collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, con esclusione degli amministratori e dei sindaci, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione" anche agli assegnisti ed ai dottorandi di ricerca con borsa di studio, relativamente ad eventi di disoccupazione avvenuti nelle stesse date.

⁵⁴ Cfr. Jobs act autonomi: la legge è in vigore, su www.fiscoetasse.it.

A partire dagli inizi di luglio 2017, ai collaboratori ed assegnisti e dottorandi di ricerca aventi diritto di ricevere la DIS-COLL, ma anche per amministratori e sindaci secondo quanto stabilito al comma 1, è dovuta un'aliquota contributiva dello 0,51 per cento.

A partire dagli inizi del 2017, è riconosciuto il diritto ad un trattamento economico per congedo parentale, per una durata di massimo sei mesi entro i primi tre anni di vita del bambino, ai lavoratori ed alle lavoratrici iscritti alla gestione separata secondo quanto stabilito dall'art. 2 comma 26 l. 355/1995, che non percepiscono pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie e che devono versare la contribuzione maggiorata. Eventuali ulteriori trattamenti economici fruiti in altra gestione o cassa previdenziale non possono durare più di sei mesi.

Sono integralmente deducibili, fino ad un massimo di 10.000 euro l'anno, le spese d'iscrizione a master, corsi formativi o di aggiornamento professionale, convegni e congressi. È prevista l'integrale deducibilità, fino ad un massimo di 5.000 euro l'anno, delle spese affrontate per i servizi personalizzati di certificazione delle competenze, ricerca, orientamento nonché sostegno all'auto-imprenditorialità, indirizzate verso sbocchi lavorativi esistenti ed adeguati relativamente alle condizioni del mercato del lavoro, provvisti dagli organismi accreditati secondo quanto stabilito dalla normativa in vigore. Inoltre, possono essere dedotti in maniera integrale gli oneri affrontati per la garanzia contro il mancato pagamento delle prestazioni di lavoro autonomo prevista da forme assicurative o solidarietà⁵⁵.

Sia gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione nell'ambito del lavoro che i centri per l'impiego devono mettere a disposizione, in ogni sede a cui può accedere il pubblico, uno sportello riservato al lavoro autonomo, anche stipulando convenzioni non onerose con gli ordini e le associazioni professionali, e con le associazioni più rappresentative in ambito nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non ad albi professionali.

Per quanto concerne gli appalti per le prestazioni di servizi e consulenza, le amministrazioni pubbliche devono favorire, essendo stazioni

⁵⁵ Cfr. Jobs Act autonomi, su ww.ipsoa.it

appaltanti, la partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti pubblici o ai bandi per l'assegnazione di incarichi personali di consulenza o ricerca, semplificando l'accesso alle informazioni sulle gare pubbliche anche mediante sportelli dedicati al lavoro autonomo, nonché la loro partecipazione ai processi di aggiudicazione. A tal proposito i professionisti hanno facoltà di costituire:

- reti di esercenti di professione e partecipare alle reti di imprese sotto forma di reti miste, secondo quanto stabilito prima dall'art. 3 commi 4-ter e ss. D.L. 5/2009, poi convertito dalla l. n. 33/2009;
- consorzi stabili professionali;
- associazioni temporanee professionali.

Sulla tutela della maternità e della paternità, va menzionata l'aggiunta del seguente periodo all'art. 64 del *Testo unico sulla tutela e sostegno della maternità e della paternità*: “a prescindere, per quanto concerne l'indennità di maternità spettante per i due mesi antecedenti la data del parto e per i tre mesi successivi, dalla effettiva astensione dall'attività lavorativa”, il quale indubbiamente viene incontro alle esigenze delle lavoratrice autonome che, nei periodi di astensione obbligatoria, si vedono costrette a non emettere fatture se non vogliono perdere l'indennità di maternità.

Sulle tematiche relative a gravidanza, malattia ed infortunio dei lavoratori autonomi che operino in maniera continuativa per il committente, tali situazioni non potranno determinare l'estinzione del rapporto lavorativo, la cui esecuzione (previa richiesta del lavoratore) viene sospesa, senza diritto al corrispettivo, per un periodo massimo di centocinquanta giorni per anno solare, fatto salvo la perdita d'interesse del committente.

Va evidenziato che tale precisazione gli consente di risolvere il rapporto di lavoro quando vuole, rendendo di fatto nulli gli effetti positivi della norma. Inoltre, in caso di maternità e previa autorizzazione del committente, si può sostituire il lavoratore autonomo con un altro di sua fiducia avente i necessari requisiti professionali, o con dei soci. Infine, qualora il lavoratore abbia subito un infortunio o una malattia abbastanza grave da impedire che vengano svolte le attività lavorative per più di sessanta giorni, viene sospeso il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi per l'intera durata della malattia o infortunio fino ad un massimo

di due anni, decorsi i quali il lavoratore è obbligato al versamento dei contributi e dei premi maturati nel periodo di sospensione in un numero di rate mensili pari a tre volte i mesi di sospensione.

4.4. Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid- 19

L'emergenza sanitaria causata dalla pandemia di Covid-19 ha portato il Governo alla decisione di emanare provvedimenti che sospendevano l'attività economica al fine di tutelare la salute pubblica: nello specifico, nel decreto Cura Italia, D.L. 17/03/2020 n. 18, vengono incluse sia misure di sostegno al lavoro che misure di rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale. È stata pertanto stabilita l'introduzione di ammortizzatori sociali "speciali" a valenza nazionale.

Innanzitutto, allo scopo di permettere alle aziende di fronteggiare la riduzione o sospensione delle proprie attività senza licenziare il personale, è stata disciplinata una procedura semplificata di assegnazione della Cassa integrazione guadagni ordinaria, o CIGO, di durata massima di nove settimane, nei confronti dei datori di lavoro che sospendono o riducono l'attività lavorativa per avvenimenti causati dall'emergenza relativa alla pandemia di Covid-19. Al contempo, questa misura è stata estesa ad ogni datore di lavoro del settore privato, inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore, normalmente esclusi dal regime ordinario della Cassa integrazione guadagni, o CIG⁵⁶.

In secundis, al fine di tutelare il maggior numero di lavoratori possibile oltre il lavoro dipendente, si è introdotta un'indennità una tantum, pari a seicento euro nel mese di marzo, da elargire a vari soggetti:

- professionisti con partita IVA e collaboratori;
- commercianti;
- coltivatori diretti;

⁵⁶ Anastasia B., Bovini G., Rasera M., Viviano E., Mercato del lavoro già contagiato dal coronavirus, Lavoce.info, 9 aprile 2020.

- artigiani;
- stagionali del turismo;
- lavoratori agricoli a termine;
- lavoratori dello spettacolo.

Sebbene questi interventi possano essere ritenuti di estrema importanza, un significativo numero di soggetti resta esclusa dalla facoltà di usufruire delle tutele messe in pratica per fronteggiare tale situazione d'emergenza. In particolare, lavoratori a domicilio, tirocinanti, lavoratori domestici. Più in generale, restano esclusi anche coloro che non avevano un lavoro entro il 24 febbraio 2020, ossia il termine ultimo che avrebbe dato diritto di accesso alle nuove tutele. Un largo numero di questi soggetti presenta percorsi professionali estremamente frammentati e rapporti di lavoro di breve durata, con un'alternanza tra periodi di occupazione e disoccupazione che è stata resa ancora più difficile dall'emergenza pandemica. Il decreto Liquidità, inoltre, D.L. 8 aprile 2020 n. 23, estende la CIGO anche agli assunti dal 24 febbraio al 17 marzo 2020⁵⁷.

Per quanto riguarda il lavoro dipendente, il decreto Cura Italia favorisce, estende e rinforza svariati istituti di gestione interna del lavoro subordinato, il cui scopo è quello di agevolare i lavoratori nell'esecuzione della prestazione di lavoro residua e nella conciliazione di questa con esigenze di cura (premio di presenza, lavoro agile, congedo parentale, voucher babysitting, permessi per la tutela dei disabili).

Unitamente a tali misure, è stato deciso di assicurare un'integrazione economica al fine di ridurre la contrazione dei salari dei lavoratori, conseguente a quella dell'orario. È stato inoltre stabilito che venga garantita un'integrazione economica avente lo scopo di alleviare la contrazione dei salari dei lavoratori, conseguenziale a quella dell'orario. Lo strumento prescelto è quello dei cd. Short-time Working Scheme (STW), ovvero "strumenti finanziati con risorse pubbliche finalizzati a consentire alle imprese, che sperimentano contrazioni nella domanda di servizi, di ridurre temporaneamente l'orario di lavoro e di organizzare così forme di

⁵⁷ Barbieri T., Basso G., Scicchitano S., *Lavoratori a rischio di contagio da COVID-19 e misure di contenimento dell'epidemia*, Inapp Policy Brief n.16, Roma, Inapp Centra, 2020.

condivisione del lavoro (work-sharing), garantendo un supporto economico in favore dei lavoratori che subiscono la riduzione oraria” (Hijzen e Martin 2013).

L’obiettivo di questi schemi consiste nella prevenzione di massicci licenziamenti nel corso di una crisi economica. In Italia, tradizionalmente, lo strumento usato è quello della Cassa integrazione guadagni, già impiegata nel 2009 per far fronte alla crisi finanziaria del 2008. Gli STW sono noti anche in Europa e infatti la Commissione europea, nell’ambito degli strumenti di lotta alla pandemia, ha proposto, tra l’altro, un Regolamento volto a concedere assistenza finanziaria, per un importo di 100 miliardi, agli Stati membri che devono affrontare aumenti repentini della spesa pubblica a causa di misure finalizzate, appunto, al “mantenimento dell’occupazione”. La proposta dovrà essere approvata dal Consiglio e lo strumento emergenziale prende il nome di “Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency” (SURE). Al di là del meccanismo di assistenza finanziaria proposto, risulta importante sottolineare il vincolo di destinazione del SURE: il finanziamento accordato deve essere utilizzato per sostenere Short-time Working Scheme. Nello specifico, il decreto Cura Italia – riprendendo in larga parte le misure di sostegno al reddito già previste in un precedente atto, ovvero col D.L. 2 marzo 2020, n. 9, riguardante le cd. “zone rosse” e “zone gialle” di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – introduce per l’intero territorio nazionale due trattamenti di integrazione salariale.

In primis, si è introdotta una nuova forma di CIGO, includendo la causale di “Covid-19 nazionale” di concessione che duri fino ad un massimo di nove settimane, rivolta ai datori di lavoro che riducono o sospendono del tutto l’attività lavorativa a causa della pandemia di Covid-19. Si concede il sostegno al reddito basandosi sull’esistenza di rapporti lavorativi entro il 23 febbraio 2020, termine esteso successivamente al 17 marzo; inoltre, significative deroghe vengono introdotte rispetto al regime ordinario:

- il datore di lavoro non deve più pagare il contributo addizionale necessario per l’accesso alla CIG;
- non è più richiesta anzianità di servizio al lavoratore;
- previe ordinarie procedure informative, di consultazione ed esame congiunto sindacale, sono previste varie semplificazioni alle

procedure, in particolare le aziende non hanno più l'obbligo di fornire alcuna prova relative alle causali di ricorso allo strumento.

Inoltre, le aziende aventi già in corso la CIGS o gli assegni di solidarietà del Fondo di integrazione salariale, o FIS, possono avere accesso alla CIGO "Covid-19 nazionale", la quale sospende e sostituisce i trattamenti in atto.

In *secundis*, con l'introduzione di una nuova forma di Cassa integrazione guadagni in deroga, o CIGD, la concessione del trattamento è stata estesa ad ogni datore di lavoro nel settore privato, inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore (ma non quelli del lavoro domestico) esclusi dal regime ordinario della CIG. In questo caso, seguendo quanto stabilito dalla procedura inaugurata per la crisi del 2008, la concessione viene gestita sul piano regionale, poiché tali amministrazioni concedono il trattamento basandosi su accordi nella sfera territoriale. In particolare, la CIGD viene estesa anche nei confronti dei lavoratori intermittenti. A corroborare ulteriormente la *ratio legis* di salvaguardia dell'occupazione in essere, quasi a costituire una sorta di "norma di chiusura" del sistema di ammortizzatori emergenziale appena descritto, nel decreto Cura Italia è anche disposto un divieto temporaneo – sino al 15 maggio – dei licenziamenti collettivi e individuali per motivi economici, legati cioè all'andamento aziendale (restano pertanto possibili quelli per giusta causa)⁵⁸.

Il Decreto Cura Italia, insieme al consolidamento degli Short-time Working Scheme, tradizionalmente impiegati per fronteggiare crisi settoriali o strutturali, introduce anche una misura estremamente innovativa che, a causa del suo particolare campo di applicazione soggettivo, mette in evidenza la diversità e la pervasività dell'attuale crisi, e si configura come una presa d'atto delle caratteristiche del mercato del lavoro su cui la crisi agisce, pieno ormai di un gran numero di lavoratori atipici. Si tratta infatti di una prestazione previdenziale *tantum* a protezione del reddito sia dei lavoratori autonomi in attività, che di alcune categorie speciali di lavoratori dipendenti (stagionali del turismo e dell'agricoltura e lavoratori dello

⁵⁸ Filippi M., Quaranta R., *Covid-19: misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, INAPP Policy Brief n.17, Roma, Inapp, 2020.

spettacolo), dotata di una disciplina unitaria, per quanto concerne quantum, regime di cumulabilità e compatibilità nonché istanza di accesso, ma estremamente differenziata per quanto riguarda platea, requisiti di eleggibilità e relativa disponibilità finanziaria.

Quanto ai tratti comuni, la prestazione, di importo pari a 600 euro mensili, non concorre alla formazione del reddito e non dà diritto all'accredito di contribuzione figurativa, né all'assegno per il nucleo familiare. È incompatibile con la fruizione del Reddito di cittadinanza, pensione diretta e assegno di invalidità, mentre è cumulabile, ove ne ricorrano i requisiti, con alcune indennità di disoccupazione (Indennità mensile di disoccupazione, DIS-COLL e Nuova assicurazione sociale per l'impiego, NASpI). Il regime comune mette in evidenza il carattere d'emergenza della misura, una rete di salvataggio per le persone prive di ulteriori sostegni economici. Invece, la platea soggettiva ed i requisiti sottolineano come la ratio della prestazione, ovvero la protezione del reddito causata dagli effetti negativi della crisi, travalichi divisioni ormai consolidate ed abbracci non solo lavoratori autonomi, come artigiani, professionisti, commercianti, la cui attività è sospesa o ridotta per il lockdown, ma anche lavoratori subordinati nei settori contraddistinti da stagionalità o che non riescono comunque a garantire continuità occupazionale, come spettacolo, turismo ed agricoltura⁵⁹.

D'altra parte, nella descrizione che la proposta di Regolamento della Commissione europea relativa al SURE relativa alle misure nazionali finanziabili, sono ritenuti bisognosi di tutela non soltanto i lavoratori dipendenti, ma anche quelli autonomi che vanno comunque salvaguardati dal "rischio di disoccupazione e perdita di reddito". Pertanto, il SURE potrà venire impiegato anche nei finanziamenti di "regimi di reddito sostitutivo in situazioni di emergenza" nei confronti di questa platea di lavoratori. Tale spunto potrebbe indirizzare, anche grazie al sostegno dell'Europa, verso la disciplina di una specifica e ordinaria misura rivolta verso i lavoratori autonomi per far fronte a riduzioni delle attività temporanee, e pertanto del

⁵⁹ Ciani E., Del Conte M., Garnero A., *Cassa integrazione, superare il tabù del cumulo*, Lavoce.info, 4 aprile 2020.

reddito percepito. Inoltre, potrebbe servire ad incoraggiare l'emersione ed il pagamento dei contributi. In sostanza, si tratterebbe di modificare il sistema di ammortizzatori sociali, andando a superare la tradizionale impostazione degli istituti di sostegno a reddito i quali, "costruiti su base contributiva e sul presupposto di percorsi di lavoro stabili", risultano sempre più inadeguati per i lavoratori contraddistinti da rapporti di lavoro intrinsecamente saltuari e contingenti.

Nel corso della pandemia di Covid-19, alla base del divieto di licenziare per ragioni economiche i propri dipendenti sussisteva la natura straordinaria della situazione, insieme ad un forte intervento di sostegno all'occupazione mediante svariati ammortizzatori sociali. Tale tematica è tornata alla ribalta col decreto Fisco-Lavoro, il quale ha aumentato il limite di spesa per finanziare gli ammortizzatori sociali, prolungando i provvedimenti di cassa integrazione fino alla capienza dei fondi stanziati. L'emergenza, tuttavia, non può giustificare infinite proroghe.

Come già sottolineato, il divieto di licenziamento per ragioni economiche dei propri dipendenti si è basato sulla straordinarietà della situazione, la quale è stata ritenuta idonea a legittimare sospensioni temporanee e circoscritte della libertà di iniziativa economica delle imprese, sebbene manchi una chiara disposizione espressa nella Costituzione. Inoltre, a tale divieto era accostato un forte intervento a favore dell'occupazione mediante svariati ammortizzatori sociali; in tal modo, il blocco così stabilito risultava tollerabile, trasferendo la totalità del peso economico sulle casse dello Stato. Tuttavia, considerando che la vaccinazione ha portato alla rimozione delle condizioni di necessità straordinaria che avevano portato il Governo a disporre il blocco dei licenziamenti, esso è stato limitato dal decreto *Sostegni bis* solo ai lavoratori del settore terziario, artigianato, piccole imprese e settore tessile, abbigliamento e pelletteria, da individuare mediante l'impiego dei codici ATECO. D'altronde, anche in questa circostanza il blocco dei licenziamenti non era il risultato di un vero e proprio divieto, bensì nuovamente legato alla richiesta da parte di queste imprese per l'accesso alle misure di sostegno del reddito dei propri dipendenti.

La tematica è tornata rilevante dopo che, secondo quanto stabilito dall'art. 11 comma 9 D.L. n. 146/2021, il limite di spesa per il sovvenzionamento degli ammortizzatori sociali è stato aumentato di altri ottanta milioni di euro per il 2021, al fine di prolungare i provvedimenti di cassa integrazione. In tal modo, sulla scorta di una legislazione relativamente frammentata in una miriade di ipotesi, le imprese potranno utilizzare la cassa Covid fino al 31 dicembre 2021 per una durata massima di tredici settimane per le piccole imprese del terziario, artigianato e commercio, e nove settimane nel settore tessile, pelletteria e abbigliamento. Conditio sine qua non per l'accesso ai fondi, però, è l'assenza di anche solo un licenziamento individuale per motivazioni economiche, ferma restando la facoltà di licenziare per mancanze disciplinari (a patto che sussistano giusta causa o giustificato motivo soggettivo), ossia il ricorso al recesso unilaterale delle ipotesi in cui si registri o la cessazione dell'attività o il fallimento, ovvero qualora siano stati presi accordi collettivi con i sindacati allo scopo di gestire esodi incentivati e, in ogni caso, messi in atto volontariamente⁶⁰.

Sebbene il legislatore non sia estraneo ad interventi di "cassa" di durata straordinario, e quindi alla tentazione di prorogare i sussidi al reddito, risulta apparente che l'emergenza non possa giustificare proroghe all'infinito. In sostanza, al pari di quanto accaduto ai circa quattro milioni di lavoratori dipendenti nel settore industriale ed edile, anche per i settori oggi ricevuti particolare attenzione terminerà eventualmente la facoltà di accedere ai finanziamenti per ammortizzatori sociali, rimasti ora disponibili soltanto a causa dell'intervento europeo, che tuttavia risulta intrinsecamente connesso alla sussistenza di una situazione d'emergenza sanitaria e che punta a sovvenzionare interventi strutturali.

Nonostante la legge di Bilancio del 2022 abbia l'obiettivo di mettere in atto una riforma di ampio respiro che vada ad investire, almeno in teoria, la riorganizzazione degli ammortizzatori sociali, la riforma dei servizi per promuovere l'occupazione ed il reddito di cittadinanza, risulta comunque incerto il modo in cui si possa individuare una strategia di uscita dall'attuale

⁶⁰ Filippi M., Marocco M., Quaranta R., Scicchitano S., *Il lavoro discontinuo di breve e brevissima durata in Italia nell'ultimo decennio: l'evidenza dei dati amministrativi*, Inapp Working Paper n.45, Roma, Inapp, 2020.

situazione, considerando che l'eliminazione di molte restrizioni alla libertà di circolazione individuale giustifica in maniera sempre minore il permanere dello status di emergenza sanitaria.

A tal proposito, in primis, bisogna sperare che funzioni la misura relativa all' "accordo di transizione occupazionale", il cui scopo è definire, in caso di "cassa" per riorganizzazione o crisi aziendale, insieme al sindacato, quali siano le "azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali la formazione e riqualificazione professionale anche ricorrendo ai fondi professionali". In questi casi, anche attingendo ai fondi del Programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori, recentemente discusso tra Stato e Regioni, si renderà possibile per i lavoratori che beneficiano della "cassa" di essere ammessi ad un ulteriore periodo di integrazione salariale, fino ad un massimo di un anno, teoricamente "non prorogabili".

In secundis, bisogna augurarsi che l'accettazione del suddetto percorso risulti concretamente legata alla prospettiva di una ricerca attiva di un altro posto di lavoro, dato che l'accesso all'accordo è subordinato proprio al fatto che il lavoratore accetti la sua condizione di lavoratore "in transizione".

In conclusione, bisogna sottolineare come la tematica delle proroghe rimanga in molti casi intrinsecamente connessa alla gestione dei lavoratori privi di green pass, atteso che, nell'assenza di certezze che regna sovrana, è spesso accaduto che le aziende abbiano fatto ricorso agli ammortizzatori sociali per risolvere le difficili questioni che verrebbero a sollevarsi qualora il lavoratore abbia davanti a sé la scelta tra perdere il lavoro o vaccinarsi, o di presentarsi sul posto di lavoro correndo il rischio di contagiare colleghi e superiori, o ancora di portarli all'isolamento preventivo qualora la malattia si diffonda⁶¹.

Questa tematica è chiaramente complessa, e bisognerà prestare estrema attenzione a quanto recentemente previsto dal super green-pass, senza tuttavia dimenticare che, come deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 23/1975, non può realmente configurarsi un conflitto tra libertà

⁶¹ Filippi M., *Emergenza Covid-19 e tutela dell'occupazione non standard*, Inapp Working Paper n.47, 2020.

personale inviolabile dell'art. 13 ed il diritto al lavoro, qualora l'unica ragione che si opponga sia un rifiuto personale a sottoporsi ad eventuali controlli medici "con conseguenze esclusivamente inerenti al rapporto di lavoro". Nel caso della sentenza soprammenzionata, si trattava del controllo medico sulla sussistenza effettiva di uno stato di malattia, idoneo a giustificare l'assenza dal lavoro, e tuttavia la Corte sentenziò a tal proposito che la libertà individuale era comunque salva, in quanto non era previsto "alcun mezzo coattivo per sottoporre il lavoratore a tale controllo e tanto meno la facoltà del datore di lavoro di costringerlo contro la sua volontà". Pertanto, non si può raggiungere un risultato diverso tenendo in considerazione che l'art. 32 Cost. qualifica esplicitamente la salute sia come "diritto del singolo", ma anche come "interesse della collettività".

CONCLUSIONI

La tutela del lavoro costituisce uno dei principi più importanti su cui è fondato l'ordinamento italiano; l'appello al contenuto dell'art. 1 della Costituzione che continuamente fanno sia le istituzioni che l'opinione pubblica non deve essere interpretato come un puro richiamo manieristico, ma come la consapevolezza di come l'intero sistema repubblicano sia basato sulla centralità del lavoro, quale strumento che permette al cittadino non solo di avere un mezzo di sostentamento economico, ma di sviluppare la propria personalità.

Lo Stato, quindi, attraverso anche le proprie articolazioni territoriali, è chiamato a mettere in campo ogni iniziativa utile e necessaria per far in modo che i lavoratori vedano riconosciuto tale diritto; sicuramente si tratta di un compito non facile, che come descritto nel corso della tesi, richiede una serie di azioni su più versanti contemporaneamente.

Appare innegabile come l'aspetto più delicato sia quello inerente alle politiche passive, ovvero quelle che intervengono nella fase più drammatica di una persona, che coincide con la perdita del posto di lavoro; la loro importanza, volta nell'immediato a offrire un supporto economico a chi non sia nelle condizioni, temporanee o definitive di lavorare, è stata particolarmente evidente negli ultimi due anni in cui l'economia mondiale e quindi del Paese è stata fortemente danneggiata dalla pandemia di Covid 19 che ha determinato il rallentamento di molte attività e ha determinato gravi effetti in molti settori, in particolari quelli riguardanti il campo del turismo, della ristorazione e dello spettacolo.

L'intervento dello Stato, in questi casi, attraverso sistemi di ammortizzazione sociale è più che necessario; al tempo stesso tuttavia occorre l'elaborazione di un articolato ed efficiente schema di politiche attive che permettano un reinserimento di tali ex lavoratori.

Appare necessario, concludendo, dare vita non solo a un riadeguamento del sistema educativo e formativo, i cui effetti tuttavia

saranno visibili solo tra alcuni anni, ma anche un efficiente sistema volto a mettere in comunicazione la domanda e l'offerta, in modo tale che tutti, anche le persone non più giovanissime, possano avere una strada immediata per offrire le proprie competenze.

BIBLIOGRAFIA

Aa. Vv., (2021), *Reddito di cittadinanza, dall'Alleanza contro la povertà otto proposte al governo*, www.redattoresociale.it

Alleanza contro la Povertà, (2020), *Il Reddito di Inclusione. Un bilancio*, Maggioli editore.

Anastasia B., Bovini G., Rasera M., Viviano E., Mercato del lavoro già contagiato dal coronavirus, Lavoce.info, 9 aprile 2020.

Anastasia B., Mancini M., Trivellato U., *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, Working paper Isae, 2009, p. 112.

Anastasia B., *Politiche passive per il lavoro*, su www.disuguagliazesociali.it, 2019.

Anastasia B., Santoro G., *Jobs Act: politiche attive e ammortizzatori sociali*, in *Economia italiana*, 2018, p. 2 e 3.

ANPAL, (2019), *Le politiche attive del lavoro in Italia*, Collana Biblioteca ANPAL.

ANPAL, *La classificazione delle politiche del lavoro*, www.anpalservizi.it.

Barbieri T., Basso G., Scicchitano S., *Lavoratori a rischio di contagio da COVID-19 e misure di contenimento dell'epidemia*, Inapp Policy Brief n.16, Roma, Inapp Centra, 2020.

Camera dei Deputati, (2022), *Politiche attive e incentivi all'occupazione*, www.camera.it.

Cfr. *Lavoro autonomo*, in Treccani, 2019.

Ciani E., Del Conte M., Garnero A., *Cassa integrazione, superare il tabù del cumulo*, Lavoce.info, 4 aprile 2020.

Ciucciovino S., (2012), *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, p.47.

D'aniello F., (2014), *Il lavoro (che) educa. I percorsi di istruzione e formazione professionale*, FrancoAngeli, Milano, p.15 e ss.

Esposti G., *Rapporto di lavoro: subordinazione e autonomia. Elementi di confronto*, p. 11. Tratto dal Report Linea 1 – Definizione del campo d'indagine, 2009.

Fabbrizi C. (2009), *Elementi di politiche sociali*, Simone, Napoli, p.5 e ss.

Filippi M., *Emergenza Covid-19 e tutela dell'occupazione non standard*, Inapp Working Paper n.47, 2020.

Filippi M., Marocco M., Quaranta R., Scicchitano S., *Il lavoro discontinuo di breve e brevissima durata in Italia nell'ultimo decennio: l'evidenza dei dati amministrativi*, Inapp Working Paper n.45, Roma, Inapp, 2020.

Giorgi F., *La recente evoluzione dell'indennità di disoccupazione in Italia*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, 2018, p. 459.

Gualmini E., Rizza R., (2013), *Le politiche del lavoro*, Il Mulino, p. 50 e ss.

Ichino P., (2021), *Politiche attive del lavoro, sette tesi per una rete moderna di servizi che vada dall'orientamento alla formazione, al collocamento*, su *Il Riformista*.

Istat, *Occupati e disoccupati*, www.istat.it, marzo 2022.

M., Filippi M., Quaranta R., *Covid-19: misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, INAPP Policy Brief n.17, Roma, Inapp, 2020.

Magnani M., *Autonomia, subordinazione, coordinazione nel gioco delle presunzioni*, in *ADL*, 2013, p. 797 ss.

Mainardi S., Carinci A., *Lavoro autonomo e riforma delle professioni*, Cedam, Padova, 2008.

Marchioro A., (2019), *Origine ed evoluzione delle politiche del lavoro in Italia*, in www.italialavoro.it, p.7. Spattini S., (2008), *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, p.33ss.

Marzano G., (2020), *Manuale di Politiche del Lavoro*, Independently published, p. 20 e ss.

Ministero del Lavoro, (2017), *La riforma dei Servizi pubblici per l'impiego in Italia*, www.anpalservizi.it.

Montanino A., Sestito P., (2013), *Le politiche del lavoro in Italia ed in Europa in una logica di benchmarking*, su www.bancadati.anpalservizi.it.

Pagani L., (2012), *Politiche del lavoro*, in Dizionario di Economia e Finanza, p.1.

Pallini M., *Gli incerti confini dell'ambito di applicazione dello Statuto del lavoro autonomo*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo*, 2018, p. 229 ss.

Pallini M., *Il lavoro economicamente dipendente*, Cedam, Padova, 2013.

Pirrone S., Sestito P., *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna, Il Mulino, 2006.

Tiraboschi M., (2012,) *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo*, in www.adapt.

Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act, Focus tematico*, 2018, 9.

Vesan P., (2012), *La politica del lavoro*, in M. Ferrera, *Le politiche sociali*, 2012, Il Mulino.

Harris J., (1997), *William Beveridge, A Biography*, Clarendon Press, Oxford, p. 365.

Ministero del lavoro, (2008), *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, p. 39.