

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

a cura di

Francesca della Ratta-Rinaldi

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

Presidente: *Natale Forlani*

Direttore generale: *Loriano Bigi*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

www.inapp.gov.it

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.



INAPP

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

a cura di

Francesca della Ratta-Rinaldi

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

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

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

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

Autori

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

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

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

Testo chiuso a marzo 2024

Pubblicato a giugno 2024

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

Correzione di bozze: *Angelica Alori*

Editing grafico e impaginazione: *Mara Marincioni*

Alcuni diritti riservati [2024] [INAPP].

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

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



ISSN 2533-1795

ISBN 978-88-543-0339-3

Indice

Introduzione	7
1 Tra dipendenza e autonomia: dinamica del lavoro indipendente e figure ibride	13
Premessa	13
1.1 Il contesto europeo e il modulo del 2017	15
1.2 Il caso italiano: dai dependent self employed ai parzialmente autonomi	28
1.3 Le tendenze del lavoro autonomo in Italia tra congiuntura e qualità dell'occupazione	33
1.4 I lavoratori autonomi nei dati dell'Indagine Inapp-PLUS 2021	41
1.5 La nuova classificazione ILO dello status in employment. Il caso italiano	45
2 Aspetti regolativi del lavoro autonomo in Italia e in alcuni Paesi europei	53
Premessa	53
2.1 Le tutele per il lavoro autonomo in Francia	56
2.2 Le tutele per il lavoro autonomo in Finlandia	62
2.3 Le tutele per il lavoro autonomo in Grecia	67
2.4 I sistemi di protezione sociale per i lavoratori autonomi. Il caso italiano	70
2.5 La protezione sociale per il lavoro autonomo non imprenditoriale: la sperimentazione dell'Isacro	79
Conclusioni	83
Bibliografia	89

Introduzione

Oltre 25 anni fa la Commissione europea intraprese un'importante riflessione sulle trasformazioni del lavoro nominando Alain Supiot presidente di una commissione di esperti (economisti, giuristi e sociologi)¹ chiamati a esaminare i cambiamenti dell'occupazione e il futuro del lavoro, in una fase in cui si iniziava a valutare il ruolo delle istituzioni in relazione al crescente superamento del lavoro standard verso l'incremento di forme flessibili del lavoro, degne anch'esse di tutela. Erano gli anni in cui l'Europa incoraggiava il dibattito fra gli Stati membri sulle nuove forme di organizzazione del lavoro volte al rafforzamento della competitività e dell'occupazione², puntando però anche al miglioramento della qualità delle condizioni di lavoro. Poco dopo, infatti, l'attenzione sulla qualità dell'occupazione, attraverso il noto slogan 'more and better jobs', sarebbe stata al centro del Consiglio europeo di Lisbona del 2000³.

Il famoso Rapporto Supiot (European Commission 1998) sottolineò la necessità di superare il modello di applicazione delle tutele, fondato sulla prestazione lavorativa subordinata, per immaginare schemi di protezione rivolti anche alle forme di lavoro flessibili o al lavoro autonomo, valorizzando il concetto di capitale umano e applicando tutele sia nel rapporto di lavoro che nel mercato. Il superamento dell'era fordista imponeva, di fatto, di cogliere sia i mutamenti nell'organizzazione dei tempi e degli orari di lavoro nelle realtà produttive europee sia la riduzione dei confini fra lavoro subordinato e lavoro autonomo,

¹ Il frutto del lavoro degli esperti fu un rapporto di oltre 200 pagine realizzato nel 1998 per la Direzione generale Occupazione e affari sociali della Commissione europea (European Commission 1998), noto anche come Rapporto Supiot e ripubblicato dall'autore l'anno successivo (Supiot 1999a). Per la traduzione italiana si veda Supiot (2003).

² Al riguardo si rimanda al Libro Verde del 1997 (Commissione europea 1997).

³ Si veda [Consiglio europeo di Lisbona 23-24.03.2000: Conclusioni della presidenza \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/it/press-room/content/20000324-st001).

soprattutto in riferimento a coloro che iniziavano a svolgere attività di collaborazione nelle imprese in modo continuativo e semi-esclusivo (European Commission 1998). Il rapporto non rappresentò un'occasione per ispirare proposte legislative da attuare (Degoli 2018), ma suggerì l'idea di sostituire, nel delicato e complesso sistema di attribuzione delle tutele *sul* lavoro e *nel* lavoro, il criterio della qualificazione del contratto con lo *statuto professionale* del lavoratore, immaginando un sistema di protezione a cerchi concentrici che, partendo dalla tutela dei diritti sociali universali (il diritto alla salute, all'assistenza per i bisogni familiari, all'istruzione e alla formazione, ma anche a risorse sufficienti in caso di disagiate condizioni economiche), situati nella parte periferica, quella con la circonferenza più ampia, giungesse sino alla sfera centrale, in cui si collocano i bisogni di sicurezza specifici legati all'attività lavorativa svolta (European Commission 1998; 1999). Adottando tale logica, il rapporto propose quindi un sistema di protezione multilivello per gli autonomi, a partire dalla possibilità di estendere i diritti del lavoro tradizionali (non discriminazione di genere e strumenti di tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro), passando per tutele mirate in base alla specificità del settore, sino a prevedere per i lavoratori autonomi non imprenditori prestazioni di assistenza ricomprese nell'ambito del welfare (malattia, infortunio o disoccupazione, attività di valorizzazione professionale attraverso la formazione) (Degoli 2018). Nel complesso, il Rapporto Supiot delineò un nuovo tipo di relazione tra il lavoratore e la prestazione realizzata che associava, alle garanzie proprie del rapporto di lavoro (subordinato o autonomo), le tutele universali del welfare e delle politiche del lavoro (ibidem). A livello europeo, iniziò quella che sarebbe stata la stagione della flexicurity⁴, una fase in cui ogni Paese, con modalità e intensità differenti, avrebbe puntato alla cd. flessibilità numerica (Mandrone e Marocco 2023), orientata ad adattare il fattore lavoro agli andamenti della produzione attraverso l'ampliamento delle forme di lavoro atipiche investendo al contempo in moderni sistemi di sicurezza sociale, in politiche attive del mercato del lavoro e in nuove strategie di apprendimento permanente. Di fatto nel corso

⁴ La flexicurity è una strategia integrata, in parte già rintracciabile nel Pilastro dell'Adattabilità previsto nella prima versione della Strategia europea per l'occupazione (SEO), volta a migliorare sia la flessibilità che la sicurezza nel mercato del lavoro. Si tenta di conciliare il bisogno dei datori di lavoro di disporre di forza lavoro flessibile dal punto di vista contrattuale, con il bisogno di sicurezza dei lavoratori, al fine di ridurre i periodi di disoccupazione. Per un approfondimento si rimanda alla pagina web della Commissione europea 'Flexicurity': [Flexicurity - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/europa.eu).

degli anni, in particolare nel nostro Paese⁵, il maggiore utilizzo di lavoro non standard (contratti temporanei e part-time, soprattutto di carattere involontario) ha creato una profonda frattura fra i lavoratori, ossia tra coloro che sono titolari di garanzie contrattuali e, all'opposto, quanti ne sono sprovvisti (Degoli 2018). Al riguardo, invece, un maggiore equilibrio fra flessibilità e sicurezza poteva essere prefigurato seguendo le intuizioni proposte nella teoria dei Transitional Labour Markets (TLM)⁶ richiamata nella Comunicazione sulla flexicurity della Commissione europea (European Commission 2007). Tale teoria valorizza l'interdipendenza tra i movimenti esterni e interni al mercato del lavoro, considerando le transizioni⁷ da uno status a un altro come fasi della carriera personale e professionale dell'individuo (Gazier e Gautié 2009). Nel nostro Paese, nonostante la teoria dei TLM sia ancora considerata molto attuale soprattutto nel dibattito giuslavorista (Casano 2020), è difficile rintracciarne risultanze concrete all'interno del mercato del lavoro italiano. A livello europeo il confronto su tali temi è ancora aperto e negli ultimi anni sono state implementate nuove misure per favorire flessibilità e sicurezza, come il Pilastro europeo per i diritti sociali⁸, o la Nuova Agenda per le competenze in Europa⁹, anche perché il percorso da intraprendere, per alcuni Paesi, è ancora piuttosto lungo. D'altro canto, le condizioni dei lavoratori rispetto allo status lavorativo (fra dipendenza e autonomia) e ai diversi sistemi di protezione sociale sono piuttosto eterogenee nel panorama europeo e anche questo è un elemento su cui certamente è opportuno riflettere.

L'importanza di richiamare il lavoro di Supiot è anche data dalle 'trasformazioni del lavoro' che si sono susseguite nel corso degli anni. Di fatto, i mutamenti presagiti dall'autore alla fine degli anni '90, o rimanendo nel contesto nazionale anche da Accornero (1997) e Gallino (1998), si sono ampliati e moltiplicati nel

⁵ Per una breve ricostruzione della storia della flessibilità italiana all'interno del quadro delle politiche per l'occupazione europee sia consentito rimandare a Mandrone e Marocco (2023).

⁶ Si veda Gazier e Gautié (2009).

⁷ Le transizioni individuate sono quelle: tra la formazione e l'impiego; tra la disoccupazione e l'impiego; tra i momenti dedicati alla cura della famiglia o di volontariato e l'impiego; e infine tra quest'ultimo e l'inabilità al lavoro. Seguendo queste indicazioni, ogni attività, sia essa suscettibile o meno di valore economico dovrebbe essere considerata permettendo così, ad ogni soggetto, di calcolare il numero degli anni lavorativi senza tenere in considerazione la discontinuità dei contratti di lavoro che si sono succeduti nel tempo (Casano 2020).

⁸ Si veda [European Pillar of Social Rights - Building a fairer and more inclusive European Union - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](#).

⁹ Si veda [European Skills Agenda - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](#).

tempo, anche per effetto dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione digitale. Trasformazione dei modelli organizzativi, utilizzo dello smart working, evoluzione della produttività e del costo del lavoro, ristrutturazioni e delocalizzazioni produttive, diffusione delle piattaforme di lavoro, sono solo alcuni esempi dei mutamenti presenti nell'attuale mondo del lavoro, sempre più de-standardizzato, ibrido, eterogeneo e polarizzato. Le tecnologie di ultima generazione possono infatti essere diversamente declinate e orientare i modelli produttivi in diverse direzioni: ridisegnando la divisione del lavoro, i meccanismi operativi, il profilo del contenuto del lavoro e delle competenze dei lavoratori, modificando le condizioni di lavoro e incidendo sui redditi e sulle diverse forme di protezione sociale (si pensi ad esempio al caso dei lavoratori della *gig economy*). In tale senso, la società dei lavori (Accornero 1997), oggi più che mai attuale, è anche la società dei lavori ibridi, dei lavori che perdono i tradizionali confini settoriali e di inquadramento, al punto da far interrogare anche la statistica ufficiale sullo *status in employment* (ILO 2018a).

L'obiettivo perseguito in questo volume è stato, quindi, quello di tentare di ampliare la riflessione sullo *status in employment*, tenendo conto dei contesti produttivi, dell'organizzazione del lavoro, ma soprattutto di quei presupposti organizzativi in grado di generare differenti livelli di qualità del lavoro (Gallino 1983; La Rosa 1983, 2004) e della vita lavorativa (Gosetti 2022). Ad esempio, se una prerogativa del lavoro autonomo è sempre stata quella di presentare orari di lavoro più lunghi, compensati però da elevati livelli di autonomia e controllo nella programmazione e nello svolgimento delle proprie attività (Eurofound 2017), le disparità rilevate nelle condizioni lavorative italiane (Canal *et al.* 2023) pongono importanti interrogativi riguardo agli schemi assicurativi presenti nel nostro Paese: si adattano alle dinamiche produttive e alle attuali evoluzioni sociali? Garantiscono sicurezza e protezione finanziaria al di là del breve termine? Ovvero, creano diritti che assicurino standard di vita accettabili nel lungo periodo?

A partire da tali interrogativi e all'interno del quadro sopra richiamato, il volume mira a ricomporre le classificazioni statistiche con quelle giuridiche, spesso distanti fra loro (Eurofound 2017), e si articola in due sezioni.

La prima parte, proprio sulla scia della contestualizzazione dello *status in employment*, è dedicata ai principali cambiamenti rilevati grazie alla statistica ufficiale nelle diverse forme di lavoro autonomo. L'obiettivo è ricomporre i dati sul lavoro indipendente disponibili a livello italiano ed europeo, sottolineandone

l'evoluzione anche grazie alle nuove strategie di misurazione delle figure ibride o del così detto fenomeno del 'falso lavoro autonomo'. Al riguardo, l'approfondimento proposto interessa, oltre al caso italiano, anche alcuni Paesi europei che si caratterizzano per l'elevata percentuale di lavoratori autonomi (Grecia, Finlandia e Francia) o per la presenza di fonti informative sul tema. La tradizionale dicotomia tra lavoro autonomo e lavoro dipendente non consente di cogliere a pieno le zone d'ombra o le aree grigie del lavoro, ossia tutti quei casi in cui gli occupati, formalmente operanti in regime di lavoro autonomo, svolgono attività anche all'interno di rapporti gerarchici o di relazioni di dipendenza nei confronti di un unico cliente. Quindi, proprio al fine di comprendere le tendenze e le segmentazioni presenti nel mercato del lavoro, si propongono i principali dati europei in grado di cogliere quel *continuum* che sembra caratterizzare l'evoluzione della condizione professionale attraverso la definizione di figure specifiche, come quella dei *dependent self-employed* introdotta da Eurostat nel 2017 o dei *dependent contractor* definita da ILO nell'ambito della nuova classificazione dello *status in employment*, da cui, fra l'altro, discendono diritti e doveri, sistemi di imposizione fiscale ma anche di protezione sociale.

Nella seconda parte del volume, viene quindi presentata un'analisi comparata delle forme di tutela previste nei Paesi osservati e prima richiamati, con la finalità di mettere in risalto l'eterogeneità delle condizioni di lavoro fra gli autonomi, in particolare rispetto al caso italiano. Eterogeneità messa ben in luce dall'emergenza pandemica che, oltre ad aver accelerato alcuni processi di innovazione (fra tutti si pensi alla sperimentazione su larga scala del lavoro da remoto), ha anche rivelato la necessità di nuovi schemi universalistici di protezione dei lavoratori (De Minicis 2023), indipendentemente dal contrasto alla diffusione di forme elusive di lavoro autonomo. L'instabilità del mercato del lavoro colpisce infatti gli occupati in modo diverso, a partire dalle caratteristiche del rapporto di lavoro di cui il soggetto è titolare, sino a comprendere aspetti di carattere individuale (si pensi al genere, all'età o al titolo di studio) che sovente si associano a disuguali opportunità occupazionali, fino a determinare differenti livelli di qualità del lavoro (Canal *et al.* 2023). Fra l'altro, l'attuale difformità delle condizioni lavorative, riscontrabile soprattutto nel lavoro autonomo, è destinata ad aumentare ulteriormente con la crescente digitalizzazione del lavoro, poiché quest'ultima favorisce l'emergere di nuove forme di occupazione e di inattese transizioni tra diversi status occupazionali (Eurofound 2017). L'approfondimento di tipo comparativo sul lavoro autonomo proposto in questo volume (definizioni,

misurazione, evidenze empiriche e sistemi di protezione sociale) intende pertanto fornire materiale di riflessione sulle forme di protezione sociale nel lavoro, indipendentemente dallo status occupazionale, per affrontare i rischi contingenti o strutturali che ogni occupato o occupata può incontrare durante la sua vita lavorativa, interrogandosi sull'opportunità di immaginare un modello sociale in grado di far fronte a condizioni occupazionali e lavorative in continua e progressiva trasformazione.

1 Tra dipendenza e autonomia: dinamica del lavoro indipendente e figure ibride

Premessa

Il tema del lavoro indipendente è da tempo oggetto di riflessione nel dibattito pubblico e accademico. Vi è alla base una difficoltà di carattere semantico e definitorio: sono considerati, infatti, indipendenti un insieme eterogeneo di occupati definiti per negazione e antitesi: tutti i 'non dipendenti'. Da un punto di vista sia oggettivo sia soggettivo, l'alternativa dipendente vs indipendente è sempre meno esplicativa e ha acquisito maggiore ambiguità, come sempre più spesso viene riconosciuto nella letteratura specializzata e nelle sedi internazionali della statistica pubblica (Muehlberger 2007; Hunter 2013; ILO 2016). Peraltro, le crisi economiche e le riforme del mercato del lavoro degli ultimi anni hanno in parte contribuito a tale ambiguità, producendo effetti di ricomposizione che inducono a rivedere le categorie tradizionali con cui si è soliti definire e descrivere il lavoro indipendente, anche per individuare forme di protezione sociale più aggiornate (de Gregorio *et al.* 2017).

Per interpretare in maniera efficace le tendenze in atto e la segmentazione nei mercati del lavoro nazionali, sono in discussione classificazioni statistiche basate su criteri multimodali volte a rappresentare quel *continuum* che sembra caratterizzare l'evoluzione della condizione professionale attraverso la definizione di figure specifiche come quella dei *dependent self-employed* introdotta da Eurostat nel 2017 o dei *dependent contractor* definita dall'ILO nell'ambito della nuova classificazione dello *status in employment* (ICSE18)¹⁰.

¹⁰ Si veda più avanti, paragrafi 1.2 e 1.5.

Tuttavia, le classificazioni statistiche sono spesso distanti da quelle giuridiche (Eurofound 2017) da cui discendono diritti e doveri, sistemi di imposizione fiscale e di protezione fiscale, anch'esse in corso di evoluzione, tema su cui si rimanda al capitolo 2. In ogni caso, nell'aggregato statistico del lavoro indipendente è possibile rintracciare un'ampia gamma di profili professionali che in alcuni casi contano su livelli molto ampi di autonomia (è il caso degli imprenditori) mentre in altri la esprimono solo teoricamente, ad esempio con relazioni con i clienti/committenti molto più prossime ai rapporti subordinati (come nel caso dei collaboratori mono-committenti o più di recente nel caso dei *platform worker*; della Ratta-Rinaldi e De Minicis 2022).

L'intento delle diverse proposte di classificazione discusse in ambito internazionale è quello di chiarire i confini tra lavoro dipendente e autonomo, anche al di là delle definizioni formali previste dalle diverse discipline giuridiche dei rapporti di lavoro (aspetto che, peraltro, potrebbe determinare un problema nell'implementazione dei dati amministrativi). Le strategie di misurazione dei diversi aggregati non sono ancora pienamente condivise a livello internazionale: sono infatti diverse le variabili che concorrono a definire le figure ibride, come ad esempio la dipendenza da un cliente principale che generalmente limita l'accesso al mercato o impone le tariffe per le prestazioni di lavoro, o l'esistenza di vincoli organizzativi tra cliente/committente e lavoratore. L'eterogeneità dei contesti produttivi e legislativi internazionali rende difficile privilegiare un indicatore specifico per l'individuazione di questi lavoratori e suggerisce piuttosto l'utilità di un approccio multidimensionale, più appropriato per individuare le figure ibride del lavoro autonomo nei diversi contesti economici, organizzativi e normativi.

In questo capitolo si ricostruiscono i principali dati statistici disponibili sul lavoro indipendente a livello di statistica ufficiale, tracciando al contempo l'evoluzione più recente nelle strategie di misurazione delle figure ibride o del fenomeno del 'falso lavoro autonomo', estendendo la riflessione, in ottica comparata, ad alcuni Paesi europei che si caratterizzano per un'elevata percentuale di lavoratori autonomi o per la presenza di fonti statistiche che approfondiscono il tema, come nel caso di Grecia, Finlandia e Francia.

A tale scopo, saranno utilizzati i principali dati della statistica ufficiale sull'offerta di lavoro, in primo luogo i dati della rilevazione Eurostat e Istat sulle forze di lavoro, con particolare riferimento al modulo del 2017 dedicato proprio al tema della classificazione delle forme del lavoro autonomo. Il quadro informativo che si ottiene grazie ai dati Istat ed Eurostat viene arricchito utilizzando le altre fonti

della statistica ufficiale sulle caratteristiche dell'offerta di lavoro, quali i dati Inps sulle caratteristiche degli iscritti alle diverse forme previdenziali del lavoro autonomo e i dati delle indagini Inapp Qualità del lavoro e PLUS¹¹, che consentono di approfondire la qualità del lavoro e le condizioni organizzative degli indipendenti con particolare riferimento alla presenza di indizi di subordinazione.

1.1 Il contesto europeo e il modulo del 2017

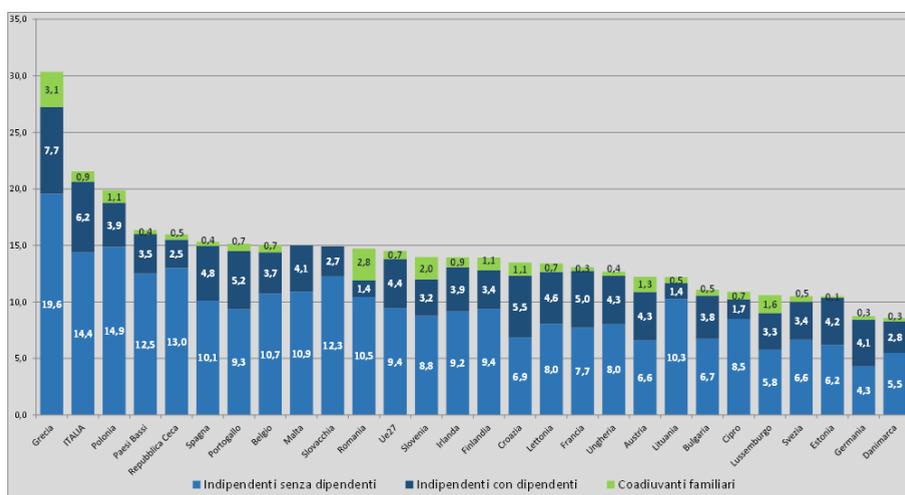
Nel 2022 i lavoratori indipendenti – con e senza dipendenti – nell'Unione europea (UE27) erano 28 milioni, corrispondenti al 13,8% degli occupati. A questi si aggiungono 1,4 milioni di coadiuvanti familiari (0,7%). L'incidenza del lavoro indipendente sul totale degli occupati varia in modo consistente da Paese a Paese. In Grecia e in Italia, ad esempio, si supera il 20% degli occupati; in Germania e Danimarca non si raggiunge il 9% (figura 1.1).

Le differenze fra i Paesi europei derivano da un lato da fattori strutturali legati ai settori prevalenti di attività economica e alla dimensione d'impresa e dall'altro da diverse traiettorie della regolazione del mercato del lavoro, ivi inclusa, in alcuni Paesi, l'introduzione di livelli ibridi, intermedi tra indipendenza e subordinazione (come, ad esempio, i collaboratori in Italia o i *free service contracts* in Austria, si veda Eurofound 2017). Non è casuale che il grosso delle differenze nell'incidenza del lavoro indipendente fra i Paesi UE derivi dalla componente di lavoratori indipendenti priva di dipendenti. Anche in questo caso a un estremo si posizionano Grecia, Italia e Polonia (rispettivamente 19,6%, 14,4% e 14,9% sul totale degli occupati) e all'altro Germania e Danimarca (4,3% e 5,5%). Di converso, la componente complementare dei 'datori di lavoro'

¹¹ Le indagini Inapp, Qualità del lavoro e PLUS, concorrono alla produzione delle statistiche ufficiali del Paese: sono svolte a cadenza periodica, sono realizzate con tecnica CATI e sono rappresentative dell'intero territorio nazionale. L'indagine sulla Qualità del lavoro ha preso spunto dall'European Working Condition Survey di Eurofound è stata svolta per la prima volta nel 2002 e successivamente nel 2006, 2010, 2015 e 2021 (è in corso la definizione della VI Indagine che sarà realizzata nel 2025). Dal 2015, l'analisi riguarda non solo i lavoratori, ma anche le unità locali e vengono svolte contemporaneamente due distinte rilevazioni, una rivolta a un campione di 15.000 occupati (dai 18 anni) e l'altra a un campione di 5.000 unità locali (mono o pluri-localizzate, del settore privato extra-agricolo), si veda [Qualità del Lavoro \(QdL\) - Inapp](#). L'indagine PLUS, nel PSN dal 2005, rileva una mole molto ampia di informazioni su un campione di circa 45.000 individui dai 18 ai 74 anche a carattere longitudinale ([Participation, Labour, Unemployment, Survey \(PLUS\) - Inapp](#)).

(indipendenti con dipendenti), rappresenta nel 2022 il 4,4% dell'occupazione totale nei 27 Paesi dell'Unione (8,2 milioni di occupati), con punte massime intorno al 7-6% in Grecia e Italia e minime – inferiori al 2% – in Romania, Lituania e Cipro. Questo segmento del lavoro autonomo mostra una distribuzione relativamente equilibrata fra i Paesi europei, con tratti abbastanza uniformi, come, ad esempio, una componente maschile preponderante e un'età media generalmente avanzata. Inoltre, la maggiore numerosità dei datori di lavoro in Paesi come Grecia e Italia è da ricondurre alle caratteristiche del tessuto produttivo italiano caratterizzato dalla presenza di microimprese (oltre 90% sul totale che occupano più del 40% degli occupati)¹².

Figura 1.1 **Indipendenti di 15 anni e più in Europa. Anno 2022 (% sul totale degli occupati)**



Fonte: Eurostat, Labour force survey

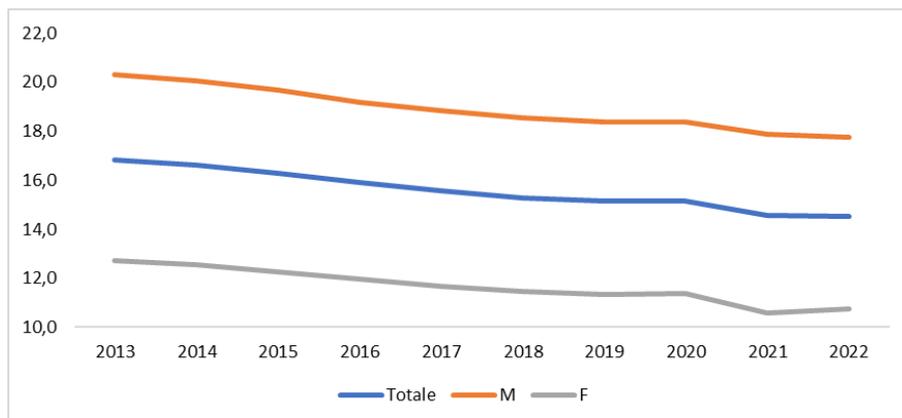
Se si considera la dinamica più recente (pur al netto delle modifiche nelle definizioni Eurostat¹³), si osserva una riduzione progressiva nell'incidenza degli

¹² Si veda Istat (2021).

¹³ A partire dal 1° gennaio 2021, è entrato in vigore il nuovo Regolamento europeo ([Regolamento UE 2019/1700](#)) che ha modificato la definizione di occupazione, inserendo riferimenti più stringenti in caso di assenza prolungata dall'attività, elemento che può influenzare la misurazione del lavoro autonomo nel caso di sospensione dell'attività economica, come sperimentato nella fase pandemica. Peraltro, nei dati riportati nel database Eurostat non sono state effettuate ricostruzioni, come invece avvenuto nel caso dei dati diffusi in Italia dall'Istat. Per ulteriori informazioni si veda [Forze di lavoro 2021: le novità della rilevazione \(istat.it\)](#).

indipendenti che si è accentuata tra il 2020 e 2021 (quando è scesa dal 15,2% al 14,6%) ed è rimasta sostanzialmente stabile nel 2022 (14,5% del totale occupati nella UE27). L'incidenza di indipendenti è più elevata tra gli uomini, tra i quali arriva al 17,7% nel 2022 a fronte del 10,7% delle donne (figura 1.2).

Figura 1.2 Incidenza occupati indipendenti di 15 anni e più nella UE27 per genere. Anni 2013-2022 (% sul totale degli occupati)



Fonte: Eurostat, Labour force survey

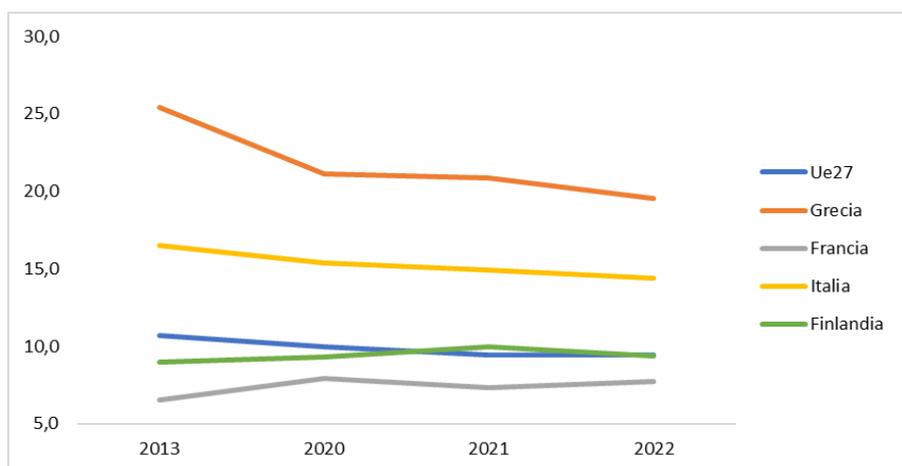
Sono soprattutto i lavoratori autonomi senza dipendenti a caratterizzarsi per una maggiore eterogeneità interna e per la presenza di profili contraddistinti da una limitata autonomia organizzativa, con livelli di subordinazione (o eterodirezione) spesso più prossimi a quelli del lavoro dipendente. Nei Paesi europei considerati per l'analisi comparata, tra il 2013 e il 2022, la quota di autonomi senza dipendenti si riduce in Italia (-2,1 punti) e soprattutto in Grecia (-5,9 p.p.), a fronte degli incrementi in Francia e Finlandia (+1,2 e +0,4 p.p.; figura 1.3). Peraltro, in Grecia e in Italia, anche tra le donne, seppur in misura più contenuta rispetto agli uomini, si registrano incidenze elevate nella componente di autonomi senza dipendenti (15,3% e 11,1% a fronte della media europea del 7,1%).

Proprio per dar conto della discussione sulle figure ibride di lavoratori indipendenti e delle diverse soluzioni legislative adottate nei diversi Paesi (Eurofound 2017) Eurostat ha disegnato, a partire dal 2015, un modulo ad hoc dedicato al lavoro autonomo da inserire nella Rilevazione sulle forze di lavoro nel 2017 (Istat 2018b). Il modulo aveva l'obiettivo di descrivere le caratteristiche degli indipendenti e di definire il gruppo degli 'autonomi dipendenti economicamente

da un committente principale' (*dependent self-employed*, d'ora in avanti DSE), ovvero gli autonomi senza dipendenti che negli ultimi 12 mesi avevano avuto un cliente da cui avevano ricavato almeno il 75% dei proventi e che stabiliva gli orari di inizio e fine giornata lavorativa, indicatore scelto come proxy della dipendenza organizzativa (Istat 2018b).

I quesiti utili a definire i DSE sono stati successivamente inseriti nel nuovo questionario europeo delle Forze di lavoro, sul campo a partire dal gennaio 2021 (si veda oltre, par. 1.5).

Figura 1.3 Incidenza indipendenti senza dipendenti di 15 anni e più in 5 Paesi europei. Anni 2013, 2020-2022 (% sul totale degli occupati)



Fonte: Eurostat, Labour force survey

Nella media UE, nel 2017, gli indipendenti DSE erano 1,1 milioni, il 3,4% degli occupati (Eurostat 2018b): la condizione era più diffusa tra le donne e i giovani di 15-34 anni. Notevoli le differenze territoriali: le quote più elevate si osservavano in Slovacchia (9,9%), Cipro (7,3%), Regno Unito (6,7%), mentre incidenze inferiori all'1% si riscontravano in Croazia e Grecia (0,4% in entrambi i casi). L'Italia si collocava all'ottavo posto, con incidenze di DSE superiori alla media europea: il 4,3% degli occupati (218 mila nel secondo trimestre 2017).

Tuttavia, la definizione adottata da Eurostat si è rivelata eccessivamente restrittiva e tale da non consentire di dar conto in toto delle situazioni di limitata autonomia dei lavoratori indipendenti nei contesti nazionali, come riconosciuto dallo stesso Eurostat, che nella nota metodologica segnala che in futuro la

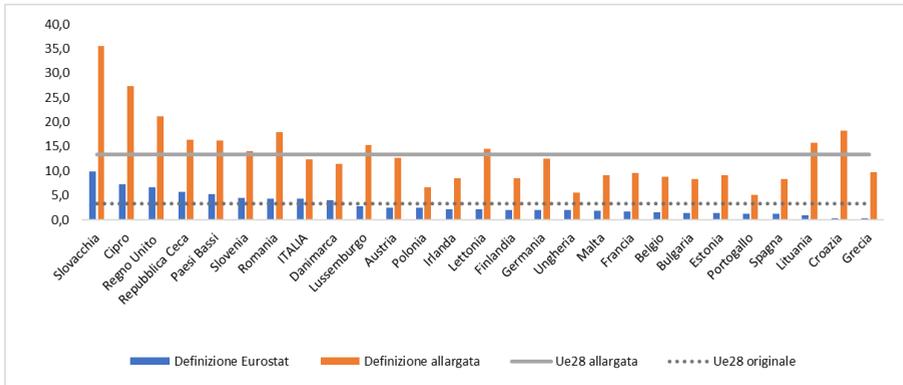
definizione operativa dei DSE potrà essere ampliata, considerando ad esempio che tra gli autonomi non DSE (*independent self-employed*) il 12% riferisce di non poter modificare né l'ordine con cui svolgere il lavoro né i contenuti dello stesso (Eurostat 2028a).

Bozzon e Murgia (2022) ricordano che anche l'indagine EWCS di Eurofound del 2015 aveva previsto indicatori sull'autonomia nella gestione operativa dell'attività, oltre agli indicatori sulla flessibilità e sull'autonomia nella gestione dell'attività previsti per il modulo Eurostat¹⁴. Nei dati di Eurofound le quote di dipendenza economica e limitazioni sull'autonomia del lavoro sono simili a quelle registrate da Eurostat: il 26% degli indipendenti senza dipendenti dichiarava di avere un cliente principale (secondo Eurostat il 20,3%) e il 17,2% affermava di non decidere autonomamente il contenuto del proprio lavoro (19,8% Eurostat). Differenze più ampie invece si rilevano nei quesiti sulla limitata autonomia nella scelta degli orari di inizio e fine dell'attività lavorativa, riscontrati nel 28,4% del campione Eurofound rispetto all'11,9% stimato da Eurostat. Queste differenze, insieme alla presenza di altri indicatori inseriti nel questionario Eurofound (libertà di assumere/licenziare dipendenti, possibilità di prendere decisioni strategiche per il business), possono portare a una stima più ampia dell'area grigia del lavoro autonomo.

In ogni caso, anche a partire dai dati Eurostat del modulo 2017 (somministrati a un campione decisamente più ampio di lavoratori europei), è possibile ricavare definizioni differenti, che consentono di stimare una quota più ampia di lavoratori indipendenti con limitata autonomia. Bozzon e Murgia (2022) utilizzando i dati Eurostat propongono una definizione allargata di dipendenza, includendo gli autonomi senza dipendenti che presentano almeno due degli indizi di subordinazione tra: 1) avere un solo cliente o cliente dominante (*economic dependency*); 2) mancanza di autonomia nel decidere l'orario di lavoro (*time dependency*); 3) mancanza di autonomia nel decidere il contenuto e/o l'ordine dei compiti di lavoro (*task dependency*). Si arriva così a stimare un aggregato di DSE più ampio (figura 1.4), che riguarda il 13,3% del campione Eurostat (18,3% nei dati Eurofound).

¹⁴ I moduli europei inseriti nella LFS hanno il limite di non poter superare, per regolamento, le 11 variabili, che vanno ad aggiungersi a quelle obbligatorie del questionario armonizzato, per evitare di appesantire in modo eccessivo lo strumento di rilevazione. I singoli Paesi, sulla base delle esigenze conoscitive nazionali, possono aggiungere quesiti aggiuntivi che però hanno il limite di non poter essere analizzati in chiave comparata.

Figura 1.4 Quota di DSE sul totale occupati nella UE27 secondo la definizione Eurostat e la definizione allargata di Bozzon e Murgia (anno 2017)



Fonte: elaborazione di Bozzon e Murgia su dati LFS Eurostat 2017

Utilizzando entrambe le definizioni le graduatorie tra i Paesi europei, specie nella parte intermedia della distribuzione, sono leggermente differenti: le quote più elevate sono sempre in Slovacchia, Cipro e Regno Unito, ma il fenomeno diventa decisamente più rilevante in alcuni Paesi dell’Europa dell’Est che presentavano una quota limitata di DSE, come la Croazia, la Lituania e la Lettonia. In questo contesto l’Italia si colloca al 14° posto, con il 12,3% di autonomi in condizione di dipendenza sul totale occupati (dall’8° posto con la definizione ristretta), la Grecia sale nella graduatoria dall’ultimo al 16° posto, la Francia sale dal 19° al 17° posto, mentre la Finlandia scende dal 15° al 21° posto¹⁵.

Indicatori aggiuntivi o definizioni allargate sono state proposte anche nei singoli Paesi, sia per dar conto di un aggregato più ampio di lavoratori dipendenti in condizione di limitata autonomia, sia per fornire stime più aderenti ai contesti nazionali. Di seguito si riporta una breve sintesi delle informazioni pubblicate dai Paesi europei scelti per l’analisi comparata, per approfondire in seguito la situazione italiana.

Le dimensioni della dipendenza in Francia

In Francia, nel 2017, i lavoratori autonomi erano 3,1 milioni, l’11,5% del totale occupati (passati al 13,1% nel 2022). Secondo la definizione di Eurostat, l’1,7%

¹⁵ Si ringraziano Rossella Bozzon e Annalisa Murgia che hanno fornito il dettaglio della loro stima nei singoli Paesi della UE.

degli indipendenti rientrava nella definizione di DSE (nella versione allargata di Bozzon e Murgia si arriva al 9,6%).

Nel questionario nazionale erano disponibili variabili aggiuntive che consentivano di utilizzare una definizione più allargata di dipendenza, non esclusivamente economica (Babet 2019). In particolare, dei circa 916 mila indipendenti che dichiaravano di avere avuto, nei 12 mesi precedenti l'indagine, un cliente principale (da cui avevano tratto almeno il 75% dei proventi, relazione definita di 'dominanza') 619 mila (il 20% degli indipendenti e il 2,3% degli occupati francesi) si trovavano anche in una situazione di dipendenza, vale a dire una relazione la cui perdita avrebbe potuto compromettere seriamente, nel giudizio dell'intervistato, la prosecuzione dell'attività. Il presupposto di questa differenza è che non tutte le relazioni di mono-committenza denotano necessariamente una situazione di dipendenza, nei casi in cui ad esempio il soggetto sia in grado di sostituire il proprio cliente principale. Tra coloro che ritenevano problematico sopravvivere alla perdita del proprio cliente principale (d'ora in avanti autonomi economicamente dipendenti), il questionario francese distingue tra: 1) dipendenti da un unico cliente (295 mila); 2) dipendenti da un fornitore (*upstream*, 203 mila); 3) dipendenti da un intermediario (121 mila, tra cui sono presenti le piattaforme), ovvero tre condizioni che consentono di analizzare in dettaglio la condizione di dipendenza degli autonomi francesi.

In generale, la condizione di dipendenza va di pari passo con l'emergere di vincoli organizzativi, che variano sulla base del tipo di relazione. Così, se coloro che hanno dichiarato un unico cliente presentano soprattutto vincoli d'orario (nel 19% dei casi a fronte del 9% di tutti gli autonomi), coloro che dipendono da un unico fornitore si caratterizzano per l'impossibilità di stabilire le tariffe dovute al proprio lavoro. La dipendenza sembra avere una connessione anche con il 'business status' che deriva considerando il tipo principale di clienti cui si rivolgono gli intervistati: sono meno diffusi i consumatori finali (41% rispetto al 61% della media degli autonomi), mentre sono prevalenti le altre aziende (48% vs 32%) o le pubbliche amministrazioni (11% vs 6%).

La dipendenza è diffusa soprattutto in agricoltura, trasporti, informazioni e comunicazioni, servizi alle imprese e attività finanziarie, con un'articolazione differente dei tre tipi di dipendenza nei settori: ad esempio in agricoltura è più elevata la dipendenza dalla filiera dei fornitori, mentre nei trasporti è più diffusa la mono-committenza o la presenza di intermediari. Nel complesso, non vi sono particolari differenze nelle caratteristiche socio-demografiche rispetto al totale

degli indipendenti, ma scendendo nel dettaglio emerge che i mono-committenti vivono più spesso nella regione di Parigi, sono più spesso stranieri o discendenti da stranieri e hanno iniziato da meno di 5 anni la loro attività, mentre coloro che lavorano per un intermediario hanno un livello di istruzione leggermente più elevato. Considerando le variabili sull'autonomia nel lavoro (possibilità di decidere il contenuto del lavoro), gli autonomi economicamente dipendenti si collocano a metà strada tra dipendenti e altri lavoratori autonomi (il 12% non può intervenire sul contenuto, a fronte del 9% del totale dei lavoratori autonomi e del 38% dei dipendenti).

Soprattutto coloro che lavorano per un intermediario dichiarano orari più bassi della media degli indipendenti, vorrebbero un altro impiego, aggiuntivo o sostitutivo di quello attuale, e risultano iscritti a un Centro per l'impiego (*Pôle emploi*).

Il quadro che emerge dai dati francesi conferma la forte eterogeneità delle figure di autonomi dipendenti, che, a seconda che lavorino in regime di mono-committenza o all'interno di una filiera di fornitori, presentano caratteristiche e condizioni di lavoro differenti, in un quadro complessivo di limitata autonomia (in Italia, come si vedrà più avanti, si può fare un discorso analogo considerando le differenze tra collaboratori, liberi professionisti e lavoratori in proprio, che operano appunto in contesti organizzativi differenti). Peraltro, è proprio questa eterogeneità di contesti economici e organizzativi a suggerire la bontà di una misurazione multidimensionale, tesa a dar conto delle diverse dimensioni della dipendenza, con l'ottica di costruire definizioni più inclusive, utili a rappresentare la maggiore vulnerabilità di questo segmento di lavoratori rispetto alla media degli indipendenti.

Le dimensioni della dipendenza in Finlandia

In Finlandia i lavoratori autonomi nel 2017 erano 326 mila, il 13,2% del totale occupati, un valore sostanzialmente invariato rispetto al 2000 (il 13,9% nel 2022). Anche nel caso della Finlandia, i dati ottenuti con il modulo ad hoc europeo del 2017 sono stati integrati con domande aggiuntive, che hanno consentito la stesura di un report molto articolato, dedicato all'analisi della dinamica e della struttura del lavoro autonomo in Finlandia (Sutela e Pärnänen 2020) e da cui sono tratte le informazioni utilizzate in questo paragrafo.

Secondo gli autori, l'attenzione crescente al tema del lavoro autonomo in Finlandia risponde a un dibattito politico polarizzato tra l'importanza di

promuovere nuove forme di imprenditorialità per vitalizzare l'economia finlandese e la necessità di tutelare coloro che intraprendono percorsi di 'falso' lavoro autonomo, svolto cioè in condizione di ambiguità, in tutte quelle situazioni in cui i datori di lavoro promuovono il 'finto' lavoro autonomo per aggirare gli obblighi connessi alla tutela dei lavoratori dipendenti e migliorare l'efficienza dei costi.

Nel complesso, i lavoratori autonomi finlandesi possono essere ricondotti a tre gruppi principali, molto diversi tra loro: quelli che lavorano in agricoltura, che nel 2017 erano il 17,5% degli indipendenti (in forte calo rispetto al 2000 quando erano il 28,8%); gli *employers*, cioè gli imprenditori con personale alle dipendenze, che rappresentavano il 27% del lavoro indipendente (sostanzialmente invariati rispetto al 2000); e gli autonomi senza dipendenti, cioè il gruppo caratterizzato da maggiore eterogeneità e che rappresentava poco più della metà degli indipendenti, in aumento rispetto al 2000 (quando erano il 38,6% del totale).

Il gruppo degli autonomi senza dipendenti è il più eterogeneo: se si guarda alla professione svolta, i raggruppamenti più numerosi sono quelli dei professionisti legali, sociali e culturali (giornalisti, traduttori, artisti visivi, musicisti e attori, nonché avvocati, psicologi, sociologi e antropologi). Quasi altrettanto numerosi sono i lavoratori dei servizi e delle vendite (tra cui parrucchieri, estetisti, guide) e dei lavoratori edili. Rispetto al 2013, la quota di occupazioni culturali e artigianali è leggermente aumentata, mentre quella dei lavoratori autonomi senza dipendenti che lavorano nei trasporti e nelle attività manifatturiere è diminuita. La struttura occupazionale dei lavoratori autonomi senza dipendenti è fortemente segregata per genere. Nel 2017, oltre il 40% degli uomini lavorava nel settore delle costruzioni, dei trasporti e dell'industria manifatturiera, mentre per le donne la quota era del 5%. I raggruppamenti professionali più importanti per le donne erano le professioni nei servizi (tra cui parrucchieri, custodi di negozi, massaggiatori) e le professioni culturali e artigianali.

Una sezione importante del report, centrale anche nell'analisi del modulo europeo, era dedicata al percorso, di *opportunità o necessità*, che ha condotto i lavoratori a svolgere un lavoro autonomo. Tra i quesiti previsti nel questionario, uno era dedicato proprio ai motivi che hanno portato a svolgere un lavoro autonomo. La variabile richiesta da Eurostat prevedeva di contemplare soltanto il motivo principale, ma alcuni Paesi (tra cui la Finlandia e l'Italia) hanno comunque rilevato tutte le motivazioni indicate nel questionario, chiedendo poi all'intervistato di indicare quella principale. Nell'analisi dei ricercatori finlandesi

le modalità di risposta sono state ricondotte a tre categorie di ragioni: quella della necessità, dell'occasione che si presenta e quella che segue l'attitudine all'imprenditorialità. Nella prima categoria rientrano risposte come la richiesta di un precedente datore di lavoro, oppure l'impossibilità di trovare un lavoro dipendente o ancora quello della prassi abitualmente seguita per svolgere una specifica professione. Il 19% degli indipendenti finlandesi è stato classificato entro questa categoria, quota che arriva al 23% tra gli autonomi senza dipendenti.

Nella seconda categoria rientrano risposte come 'si è presentata un'occasione' o 'non avevo programmato di essere un lavoratore indipendente ma ho colto una opportunità': a questa categoria è stato ricondotto il 32% degli autonomi finlandesi. Alla terza, infine, sono state associate risposte come la preferenza per gli orari flessibili garantiti dal lavoro autonomo o il desiderio di proseguire l'attività di famiglia: rientra in questo gruppo il 45% degli indipendenti, tra cui sono prevalenti soprattutto gli addetti in agricoltura, per via della elevata percentuale di quanti proseguono l'attività di famiglia.

Come si vedrà più avanti, i risultati italiani sul percorso che porta al lavoro autonomo sono simili, anche se nel nostro Paese è prevalente l'area dell'opportunità, che riguarda circa il 47% degli indipendenti (a fronte del 20,8% classificabile come necessità e 31,5% come attitudine imprenditoriale). In Italia come in Finlandia l'area della scelta forzata riguarda, come vedremo in seguito, soprattutto le figure collocabili al confine tra autonomia e subordinazione.

Riguardo alle modalità operative per individuare statisticamente le figure al confine tra autonomia e subordinazione, l'ultimo capitolo del rapporto si sofferma sul tema del 'falso lavoro autonomo' (*näennäisyrittäjyys*), che si rintraccia nelle situazioni in cui il rapporto di lavoro è solo formalmente indipendente perché il lavoratore non ha controllo o autonomia sul processo lavorativo, gli orari o il luogo di lavoro.

La definizione di dipendenza concordata nel modulo europeo del 2017 (che definiva la dipendenza operativa) ha consentito di individuare in Finlandia il 4% di *dependent self employed* sul totale degli indipendenti senza dipendenti (circa 8 mila persone, lo 0,3% degli occupati).

Tuttavia, anche nell'analisi dei ricercatori finlandesi i criteri introdotti da Eurostat per individuare le figure al confine sono stati considerati troppo stringenti, suggerendo la necessità di proporre una definizione allargata di dipendenza nel lavoro autonomo. I ricercatori suggeriscono così di definire anche un'area di

dipendenza economica, che si sostanzia con il verificarsi di tre condizioni: la dipendenza economica da un cliente principale (come nel caso dei DSE), la mancata autonomia nella definizione delle tariffe per il proprio lavoro e la forte difficoltà che si incontrerebbe nel rimpiazzare il proprio cliente principale. Si tratta di criteri che, come vedremo più avanti, anticipano alcune delle variabili suggerite dall'ILO nel 2018 per l'individuazione dei *dependent contractors*, un aggregato più ampio e non del tutto sovrapponibile con i DSE e che si fonda proprio sul tema della dipendenza economica.

Secondo questi tre criteri, il 5% degli indipendenti senza dipendenti soddisfa tutti e tre i criteri (12 mila persone). I margini di sovrapposizione tra dipendenza operativa e dipendenza economica sono piuttosto scarsi, suggerendo la complementarità delle due definizioni di dipendenza. Il 92% degli autonomi senza dipendenti non dichiara nessuna forma di dipendenza, mentre il restante 8% sperimenta almeno una delle due dimensioni. La numerosità campionaria non consente ai ricercatori di formulare proposte alternative di misurazione del fenomeno, ma suggerisce di approfondirle in futuro entrambe, anche per la diversa rilevanza che assumono tra i diversi gruppi di autonomi. Ad esempio, tra gli indipendenti in agricoltura la dimensione della dipendenza economica è ben più ampia, probabilmente in considerazione del fatto che, come riportano gli autori, "la catena alimentare finlandese è fortemente concentrata un pugno di attori principali che hanno un grande potere nel determinare il prezzo pagato al produttore e il prezzo di vendita del prodotto. In questo assetto, il lavoratore autonomo si trova spesso in una posizione di debolezza nella negoziazione".

Se si considerano poi i percorsi che hanno portato a svolgere un lavoro autonomo, emerge come, sia tra coloro che sperimentano la dipendenza organizzativa sia tra coloro che sperimentano quella economica, la dimensione della necessità sia più ampia, passando dal 21% del totale degli autonomi senza dipendenti al 24% di coloro che sperimentano la dipendenza economica o al 31% di quelli che sperimentano quella operativa. Inoltre, tra coloro che sperimentano una delle due forme di dipendenza, è più elevata la quota di quanti preferirebbero svolgere un lavoro alle dipendenze (22% e 18% di quanti sperimentano la dipendenza economica o operativa in confronto al 13% del totale degli indipendenti senza dipendenti). Tra le due dimensioni della dipendenza, sono quelli che sperimentano quella economica a sembrare in posizione più svantaggiata: hanno vissuto la loro situazione finanziaria di lavoratori autonomi come la più incerta, sono stati più spesso costretti a fissare

ricompense troppo basse per il proprio lavoro, hanno incontrato più difficoltà degli altri nel loro lavoro autonomo e hanno faticato di più ad affrontare il lavoro.

Le dimensioni della dipendenza in Grecia

La Grecia è il Paese europeo con la maggiore quota di lavoratori autonomi (30,3% nel 2021), una quota, nel mondo, seconda solo al Messico. Secondo uno studio dell'OCSE (2020), nell'analizzare i motivi di una così estesa diffusione del lavoro indipendente in Grecia è necessario tener conto di diversi fattori. In primo luogo, la Grecia ha ancora un ampio settore agricolo in cui il lavoro autonomo è la norma. In secondo luogo, la rigida legislazione a tutela dell'occupazione, soprattutto prima della crisi economica, ha reso difficile l'ingresso nel mondo del lavoro salariato per la 'periferia' della forza lavoro, ossia i giovani e le donne. Per questi gruppi, il lavoro autonomo rappresenta un'alternativa alla disoccupazione e/o all'inattività. In terzo luogo, negli ultimi quindici anni i governi che si sono succeduti hanno investito molto sugli incentivi per far uscire i giovani e le donne dalla disoccupazione e farli entrare nel mondo del lavoro autonomo¹⁶.

Infine, come avvenuto anche in altri Paesi europei, i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro hanno aumentato il numero dei lavoratori autonomi a seguito delle esternalizzazioni di attività secondarie, tramite il lavoro in subappalto. Sempre secondo l'OCSE, a ciò si aggiungono i fattori culturali (tradizione e valori familiari). Molte indagini, come quella di Eurobarometro, evidenziano una forte preferenza dei greci per il lavoro autonomo, specie tra gli uomini e i lavoratori più anziani. Nell'analisi condotta da Eurofound nei dati della sesta indagine europea sulle condizioni di lavoro, condotta nel 2015, si ipotizza tuttavia che una grande percentuale di lavoratori greci svolga un lavoro autonomo 'involontario'. Nella survey è stato chiesto ai lavoratori le ragioni della scelta del lavoro autonomo, verificando se si trattasse di una preferenza personale, di una conseguenza della mancanza di opportunità di lavoro alternative, di una combinazione delle due cose o di nessuna delle due (ILO 2019). Il 28% dei lavoratori autonomi intervistati in Grecia riportava l'assenza di alternative (in confronto al 20% medio della UE); un altro 22% ha dichiarato che il lavoro autonomo è in parte una preferenza e in parte una mancanza di alternative (16% nella UE). Poco meno della metà (il 47%) ha dichiarato una preferenza per il lavoro autonomo, uno dei dati più bassi di

¹⁶ Sempre secondo l'OCSE, nel periodo 2007-2013, 35.895 persone sono state aiutate ad avviare un'attività in proprio e a diventare lavoratori autonomi (lavoratori in proprio) o datori di lavoro (lavoratori autonomi con dipendenti), per un costo totale di 637,3 milioni di euro.

tutta la UE (in cui si arriva a poco meno del 60%). Tali risultati suggeriscono, quindi, che il lavoro autonomo in Grecia sia spesso il risultato di una scelta non intenzionale e/o di una necessità economica, piuttosto che una scelta volontaria degli occupati. Peraltro, il 75% dei lavoratori autonomi in Grecia nel 2015 dichiarava di non sentirsi finanziariamente sicuro nel caso di una malattia di lunga durata.

I dati del modulo europeo del 2017, tuttavia, non evidenziano una percentuale elevata di autonomi in condizione di dipendenza operativa, probabilmente a causa della definizione troppo stringente adottata in sede europea. Sebbene il 14,6% degli autonomi nel 2017 dipendesse da un cliente principale, e il 7,9% avesse un cliente o committente che stabiliva gli orari di ingresso e uscita del lavoro, la condizione dei DSE, che prevedeva la concomitanza di queste due condizioni, si rileva per un gruppo esiguo di lavoratori autonomi, lo 0,7%. Pertanto, secondo quanto dichiarato dall'Hellenic Statistical Authority (2018), in generale "i lavoratori autonomi presentano un elevato grado di indipendenza economica e organizzativa". I lavoratori autonomi senza dipendenti e le donne sembrano dipendere maggiormente da un cliente principale. Se si considerano i motivi per cui si è scelto di lavorare come autonomi, la quota di quanti dichiarano di averlo fatto involontariamente si attesta al 20,2%; tuttavia, adottando il criterio indicato dalla Finlandia e aggiungendo alle voci della scelta involontaria ('non ho trovato un lavoro dipendente' e 'un precedente datore mi ha chiesto di lavorare come indipendente') la modalità 'è la prassi usuale nel mio campo', le motivazioni di necessità arrivano al 40,2%, una quota doppia rispetto a quanto riscontrato in Finlandia e Italia. Particolarmente rilevanti le risposte sulle difficoltà sperimentate negli ultimi 12 mesi: circa il 60% indica come principale quella economica (periodi senza lavoro o impossibilità di percepire un guadagno in caso di malattia). Le difficoltà che possono essere ricondotte alla dipendenza economica (impossibilità di stabilire le tariffe per il proprio lavoro e difficoltà a esigere i pagamenti) sono indicate come le più importanti dal 26% degli indipendenti, suggerendo che l'adozione del criterio della dipendenza economica potrebbe portare a una stima più ampia del fenomeno. La difficoltà a stabilire le tariffe del lavoro è citata soprattutto tra gli autonomi occupati nel settore primario (come in Finlandia), mentre quella a esigere i pagamenti sono citate soprattutto da quelli occupati nelle attività finanziarie e nei servizi alle imprese. Nei dati diffusi dall'istituto statistico greco (Hellenic Statistical Authority 2018) non è affrontata la questione della corretta classificazione delle figure di confine, tanto che non è nemmeno riportato il dato dell'incidenza dei DSE (reperito nelle

statistiche Eurostat): tuttavia il peso delle difficoltà che possono essere ricondotte alla dipendenza economica e l'incidenza di quanti non hanno intrapreso volontariamente il percorso di lavoro autonomo possono far supporre che, a fronte di una definizione più allargata di dipendenza economica e organizzativa, anche in Grecia le figure al confine tra lavoro subordinato e autonomo potrebbero essere più numerose (nella stima di Bozzon e Murgia si arriva comunque al 9,7% degli occupati). Su questo sarà necessario attendere gli studi che condurrà Eurostat per definire la categoria dei *dependent contractors* (si veda oltre, par. 1.5).

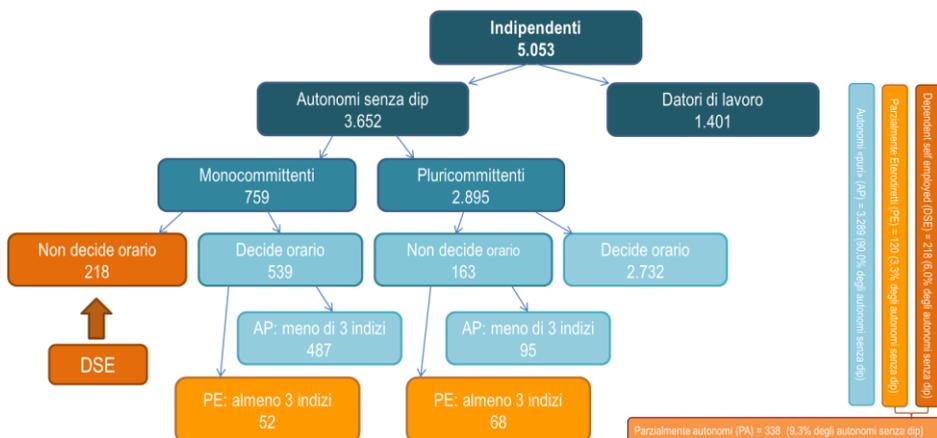
1.2 Il caso italiano: dai dependent self employed ai parzialmente autonomi

Anche nel caso dell'Italia, in considerazione di una definizione europea di dipendenza operativa che rischiava di essere troppo restrittiva, sono stati inseriti alcuni quesiti aggiuntivi per esaminare ulteriori 'indizi' di subordinazione e individuare una platea più ampia di indipendenti con limitata autonomia, rilevando la presenza di obblighi circa il luogo di lavoro, l'impossibilità di assumere dipendenti, l'utilizzo di strumenti di lavoro di proprietà del committente e l'aver scelto il lavoro autonomo in seguito a una richiesta di un precedente datore di lavoro. Utilizzando queste informazioni è stato definito un gruppo più ampio di lavoratori che, pur riscontrando solo una delle condizioni che definiscono i DSE (mono-committenza e vincoli di orario), presentavano contemporaneamente almeno tre indizi di subordinazione (figura 1.5).

L'aggregato più ampio, definito dei 'parzialmente autonomi' (e che comprendeva i DSE), si componeva di 338 mila occupati (il 9,3% degli autonomi senza dipendenti). Si tratta di una prima misura dell'area grigia del lavoro autonomo, che pone l'accento sulla mono-committenza e la limitata autonomia organizzativa (della Ratta-Rinaldi e Sabbatini 2019, 2020b).

L'individuazione dell'aggregato dei parzialmente autonomi ha consentito di suddividere i lavoratori indipendenti in tre gruppi, organizzandoli lungo un *continuum* che procede dalla condizione di massima autonomia a quella più limitata, vicina al lavoro dipendente: gli autonomi con dipendenti (o datori di lavoro), gli autonomi 'puri' senza dipendenti e i lavoratori parzialmente autonomi (di cui quasi i due terzi DSE).

Figura 1.5 Le componenti del lavoro indipendente^(a). Il trimestre 2017 (v.a. in migliaia)



Nota: (a) al netto dei coadiuvanti familiari.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro, vecchia serie

Le caratteristiche socio-demografiche dei parzialmente autonomi ne confermano la specificità rispetto al resto dei lavoratori indipendenti senza dipendenti, con incidenze più elevate tra le donne (14,9%, in confronto al 6,7% degli uomini), i giovani di 15-34 anni (18,6%) e i laureati (12,6%). Inoltre, quasi la metà dei parzialmente autonomi aveva un contratto di collaborazione (48,2%), il 30,4% era un libero professionista e il 19,7% un lavoratore in proprio.

La distribuzione degli occupati per settore di attività economica chiarisce ancora meglio la specificità dei parzialmente autonomi, che presentano incidenze maggiori nei servizi alle famiglie e alle persone, nella sanità e assistenza sociale, nell'istruzione e pubblica amministrazione, nei trasporti e magazzinaggio. Di contro, gli altri autonomi si segnalano per concentrazioni maggiori nell'agricoltura e nell'industria, in particolare nelle costruzioni e nel commercio, con i datori di lavoro ben rappresentati anche negli alberghi e ristorazione e gli autonomi puri nei servizi alle imprese.

Tra le professioni si riscontrano incidenze di parzialmente autonomi più elevate della media tra le professioni non qualificate (16,7%) e quelle qualificate e tecniche (11,8%). L'articolazione per professione dei parzialmente autonomi presenta alcune differenze sul territorio nazionale: nel Mezzogiorno si stimano maggiori incidenze di venditori a domicilio o a distanza, operatori di call center, professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche, contabili, medici generici e agenti immobiliari, mentre nelle regioni del Centro e del Nord gli ambiti

professionali sono più omogenei, con una maggiore presenza dei parzialmente autonomi tra i muratori, conduttori di mezzi pesanti e camion, facchini e addetti allo spostamento merci, agenti di commercio, professioni sanitarie riabilitative e tecnici delle costruzioni civili. Nel Centro l'aggregato si caratterizza anche per la presenza di istruttori di discipline sportive non agonistiche, professioni dello spettacolo come registi e attori, compositori e musicisti, specialisti in terapie mediche, addetti alla sorveglianza dei bambini, contabili e tecnici della gestione finanziaria, avvocati, veterinari.

Di particolare interesse l'indicatore costruito per misurare il livello di autonomia, ottenuto combinando due quesiti che esplorano la possibilità di influenzare l'ordine con cui svolgere le attività o il contenuto stesso del lavoro. L'indicatore ottenuto permette di posizionare i diversi tipi di occupati lungo un *continuum* che va da un massimo a un minimo livello di autonomia, mostrando la vicinanza dei parzialmente autonomi all'aggregato dei dipendenti permanenti (figura 1.6).

Datori di lavoro e autonomi puri sperimentano infatti – come era naturale attendersi – i livelli massimi di autonomia, dichiarando in oltre otto casi su dieci di poter influenzare sia l'ordine con cui svolgere le attività sia i contenuti del lavoro (a fronte del 45,9% del totale).

Di contro, appena il 40,7% dei parzialmente autonomi dichiara di poter intervenire sia sui contenuti sia sulla sequenza del lavoro, una percentuale molto simile a quella dei dipendenti a tempo indeterminato (38,1%).

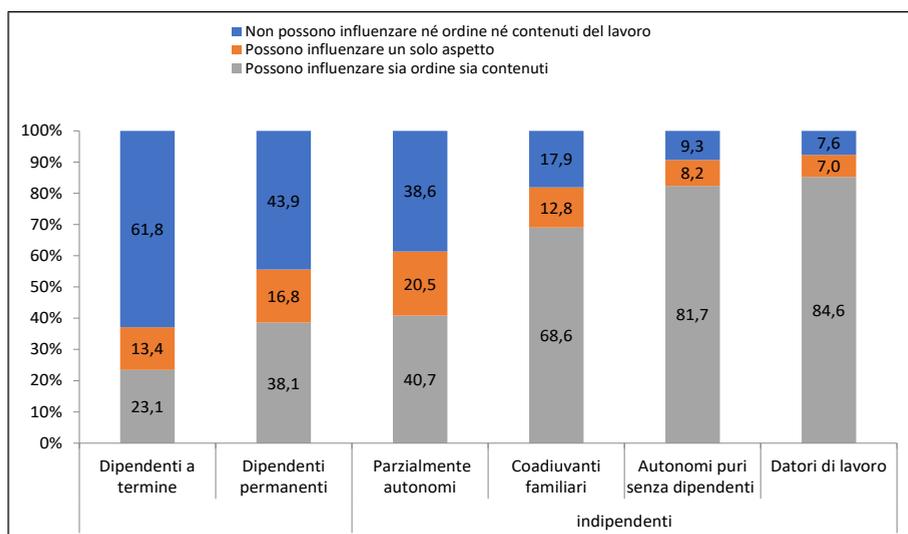
Naturalmente il livello di autonomia è connesso al tipo di professione: tra i dipendenti la quota di quanti non possono influenzare né l'ordine con cui svolgere i compiti né i contenuti del lavoro varia dal 24% circa delle professioni qualificate al 65% di chi svolge una professione operaia o non qualificata, con livelli di autonomia ancora più bassi tra i dipendenti a termine.

Tra gli autonomi puri e i datori di lavoro, si riscontra scarsa autonomia soltanto in presenza di una professione non qualificata, mentre i parzialmente autonomi con scarsa autonomia risultano il 20,6% anche tra le professioni qualificate (quasi come i dipendenti), per arrivare a circa il 60% tra le professioni esecutive, il 65% nel lavoro operaio e al 79% delle professioni non qualificate.

Oltre a tracciare il profilo occupazionale e socio-demografico dei tre gruppi, il modulo ad hoc del 2017 ha consentito di cogliere alcuni aspetti inediti per la statistica ufficiale, come ad esempio le ragioni prevalenti all'origine della scelta del lavoro autonomo, che, come visto nel caso finlandese, costituiscono un elemento importante, insieme alle principali difficoltà incontrate e l'eventuale

desiderio di cambiare status. Questi elementi, oltre a fornire informazioni aggiuntive sul lavoro indipendente in generale, consentono di connotare ulteriormente i tre gruppi di autonomi.

Figura 1.6 Occupati di 15 anni e più tipologia e capacità di influenzare contenuti e ordine del lavoro. Il trimestre 2017 (%)



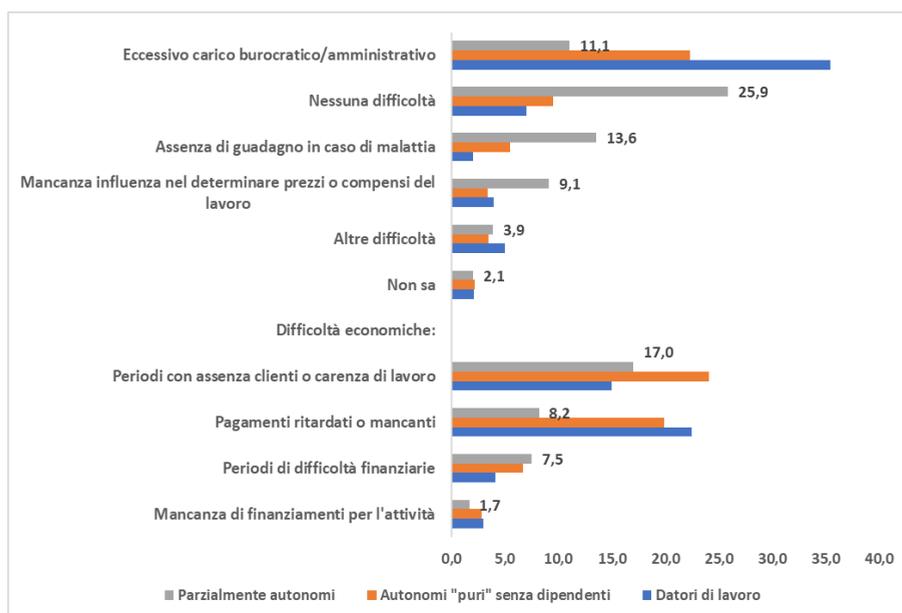
Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro, vecchia serie

Nel complesso, il motivo principale che ha spinto i lavoratori indipendenti a intraprendere un lavoro autonomo è stato il presentarsi di un'opportunità, motivo segnalato dal 38,7% degli indipendenti. Segue la prosecuzione dell'attività di famiglia, indicata da poco meno di un quarto degli indipendenti. In entrambi i casi si è trattato quindi di una scelta voluta; di contro, il ripiego sul lavoro autonomo in assenza di un lavoro alle dipendenze o in presenza di una richiesta esplicita di un committente è stato indicato dal 13,6% del totale (il 40,3% tra i parzialmente autonomi). Se si utilizza la classificazione proposta dai ricercatori finlandesi, emerge come il percorso della scelta per necessità del lavoro autonomo, che riguarda un quinto dei lavoratori autonomi, arrivi al 48,8% tra i parzialmente autonomi.

Differenze sono emerse anche in relazione al tipo di difficoltà incontrata nel portare avanti il proprio lavoro: datori di lavoro e autonomi puri hanno indicato soprattutto le difficoltà di tipo economico (nel 44,5% e 53,5% dei casi a fronte del

34,5% dei parzialmente autonomi) o l'eccesso di burocrazia (25,2% nel complesso degli indipendenti), mentre i parzialmente autonomi hanno indicato il problema della scarsa continuità del reddito, l'assenza di guadagno in caso di malattia e la mancanza di influenza nel determinare i prezzi o i compensi del lavoro (figura 1.7).

Figura 1.7 Indipendenti di 15 anni e più per principale difficoltà incontrata nello svolgimento del proprio lavoro. Il trimestre 2017 (%)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro, vecchia serie

La tripartizione ottenuta con i dati del modulo del 2017 ha consentito di analizzare in profondità l'insieme dei lavoratori indipendenti, che spesso ed erroneamente viene considerato come un corpo omogeneo, definito per semplice sottrazione rispetto al lavoro dipendente. L'analisi dei tre aggregati evidenzia la presenza di un gruppo di indipendenti più vulnerabile e dall'identità professionale incerta, che si colloca per molti aspetti più vicina al lavoro subordinato (della Ratta-Rinaldi e Sabbatini 2020a). Soprattutto nei periodi di crisi, la situazione di questo segmento del lavoro autonomo può risultare problematica perché è maggiore l'esposizione alle turbolenze del mercato ed è più complesso individuare meccanismi di

protezione quali ammortizzatori sociali specifici o interventi legislativi quali il blocco di licenziamenti.

Del resto, le professioni più frequenti tra i parzialmente autonomi non sono – se non in rari casi – quelle tipiche del lavoro indipendente, ma configurano piuttosto una domanda di lavoro proiettata a esternalizzare funzioni marginali o collaterali della produzione, scaricando sui lavoratori una parte dei rischi di impresa (operatori di call center, muratori, facchini e addetti allo spostamento merci, addetti alla sorveglianza dei bambini). Si tratta quindi di lavori che risulteranno ‘cattivi’, almeno fino a quando non troveranno definizione e tutela (Accornero 1997).

1.3 Le tendenze del lavoro autonomo in Italia tra congiuntura e qualità dell’occupazione

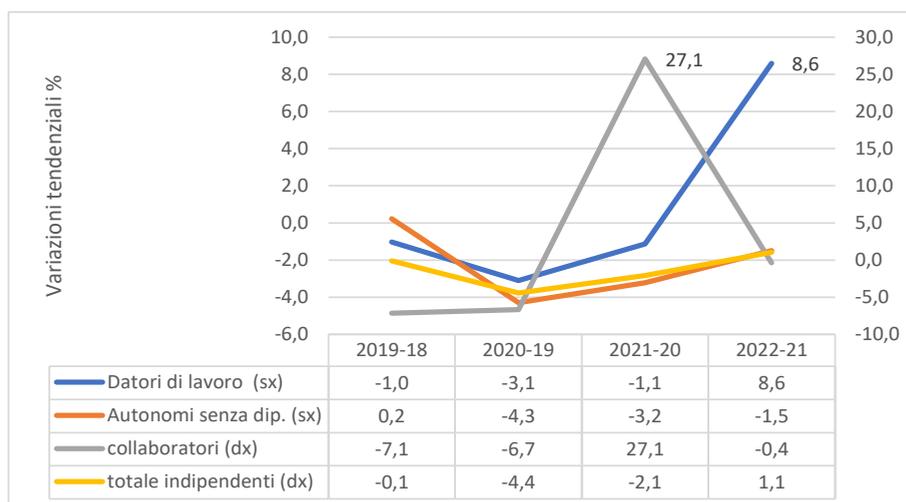
Indipendentemente dalle proposte di classificazione statistica che consentono di definire meglio i diversi tipi di lavoratori autonomi, è opportuno fornire informazioni utili a ricostruire da un lato la dinamica più recente del lavoro autonomo in Italia e dall’altro alcuni elementi relativi ai contesti organizzativi che possono generare differenti livelli di qualità del lavoro (Gallino 1983; La Rosa 1983, 2000, 2004; Isfol e Giovine 2004) e della vita lavorativa (Gosetti 2022), anche in confronto all’universo del lavoro dipendente.

In Italia, il periodo di recessione seguito alla crisi del 2008 aveva colpito in maniera più grave i lavoratori indipendenti, la cui diminuzione è proseguita, seppur a un ritmo più contenuto, anche negli anni successivi al 2013, quando il numero di lavoratori dipendenti era tornato a crescere (Reyneri 2017). Nel complesso, la riduzione di occupati indipendenti, tra il 2008 e il 2019, è stata di 565 mila unità (-9,6%), a fronte di un incremento di 839 mila persone (+4,8%) tra i dipendenti.

Tali andamenti, tuttavia, erano sintesi di dinamiche differenti tra le diverse figure del lavoro autonomo: a una dinamica sostanzialmente positiva dei liberi professionisti, specie se senza dipendenti, si associava quella negativa di collaboratori e coadiuvanti familiari e quella meno dinamica di lavoratori in proprio e imprenditori. Se si utilizzano i dati della nuova serie (disponibili solo a partire dal 2018), si conferma, nella media del 2019, una dinamica pressoché stabile rispetto al 2018 per il complesso degli indipendenti (-0,1%), che sintetizza

un andamento ancora positivo degli autonomi senza dipendenti, specie se liberi professionisti, a fronte del calo degli autonomi con dipendenti e dei collaboratori (rispettivamente +0,2%, -1% e -7,1%; figura 1.8).

Figura 1.8 Dinamica delle figure del lavoro indipendente*. Anni 2019-2022 (variazioni tendenziali %)



Nota: *al netto dei coadiuvanti familiari.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Come noto, la flessione dell'occupazione conseguente alla crisi pandemica ha determinato un nuovo calo nell'occupazione indipendente, più pronunciato rispetto a quello registrato tra i dipendenti (-4,4% a fronte di -2,8% tra il 2020 e il 2019) e protrattosi anche nel 2021, quando invece l'occupazione dipendente era tornata a crescere. Nel corso del 2022, il totale degli indipendenti è aumentato (+1,1%), senza tuttavia recuperare i livelli del 2019, quando gli indipendenti erano 286 mila in più. Nel saldo tra il 2022 e il 2019, si segnala un incremento tra i datori di lavoro (specie tra coloro che si dichiarano imprenditori) e collaboratori, a fronte del calo tra gli autonomi senza dipendenti (-295 mila, -8,8%).

Nella composizione per genere, la riduzione di occupati indipendenti, rispetto al 2019, è leggermente più pronunciata tra le donne (-5,9% a fronte di -5,2% degli uomini). Tuttavia, tra gli uomini è maggiore sia il calo degli indipendenti senza dipendenti (-9,5% in confronto a -7,1%) sia la crescita di collaboratori (+32,1% a fronte di +7,5% delle donne) e di datori di lavoro (+4,6% e +2,5%).

Nel 2023 è proseguita la crescita degli indipendenti (+1,3% rispetto al 2022), confermando l'andamento positivo di datori di lavoro e collaboratori e la persistenza del segno negativo (seppure meno accentuato) tra gli indipendenti senza dipendenti.

Anche i dati Inps presentati nel XII Rapporto annuale del 2023 (Inps 2023), confermano sia la tendenza al declino del numero di lavoratori autonomi sia l'eterogeneità dell'aggregato, che nella fonte amministrativa viene articolato in base alla tipologia di gestione previdenziale. L'Inps distingue innanzitutto tra il gruppo di artigiani, commercianti e lavoratori autonomi agricoli e quello ancora più eterogeneo degli iscritti alla gestione separata.

Nell'aggregato degli artigiani, commercianti e lavoratori agricoli autonomi (circa 4 milioni nel 2022) si riscontrano tendenze sostanzialmente analoghe, con un calo più pronunciato nel 2022 rispetto al 2019 tra gli artigiani (-2.2% in confronto alla sostanziale stabilità dei commercianti e al calo di -1,1% degli agricoli), un incremento dei lavoratori stranieri tra artigiani e commercianti e una prevalenza della componente maschile (il gruppo più numeroso, e in crescita, di donne si rileva tra i commercianti ove le donne sono poco più di un terzo). Un altro elemento comune all'aggregato è quello del progressivo invecchiamento della popolazione occupata. In particolare, tra gli artigiani è crollata la componente dei neo-artigiani con anzianità inferiore all'anno (-38%).

Il gruppo degli iscritti alla gestione separata (sugli aspetti regolativi e la storia di questo aggregato si rimanda al capitolo 2) è ancora più eterogeneo. Nel rapporto si ricorda che questo gruppo può essere suddiviso in due aggregati principali, i 'concorrenti', vale a dire coloro che presentano un'iscrizione ad altre forme previdenziali e gli 'esclusivi', che invece sono privi di altra tutela previdenziale¹⁷. L'altra possibile distinzione è relativa al tipo di collaborazione. Da un lato vi sono infatti i professionisti con partita IVA (481 mila nel 2022, di cui il 46% donne) e dall'altro i 'collaboratori in senso ampio' (1.046 mila, di cui il 38% donne)¹⁸. Questi

¹⁷ Per questi ultimi soggetti l'aliquota è più elevata e raggiunge il 33% (come i lavoratori dipendenti) (Inps 2023, 118).

¹⁸ Le stime Inps e Istat su questo aggregato sono piuttosto distanti per via della natura del dato. Infatti, mentre i dati amministrativi fanno riferimento, con un meccanismo 'contatore' a un versamento contributivo nell'anno alla gestione, indipendentemente dalla continuità della prestazione, i dati Istat sono riferiti a una stima del numero di lavoratori occupati nella media del trimestre con una determinata forma contrattuale. La differenza nelle stime, oltre agli effetti derivanti dalla natura campionaria della rilevazione Istat, è dovuta quindi alla natura non continuativa nell'anno dei rapporti di collaborazione. È possibile poi che non tutti gli iscritti alla gestione separata si qualificano nella rilevazione Istat in qualità

ultimi possono essere ulteriormente suddivisi in collaboratori in senso stretto (289 mila), considerati i parasubordinati per eccellenza, le persone in formazione (dottorandi, assegnisti, specializzandi, 126 mila), i collaboratori occasionali (33 mila) e gli amministratori (598 mila).

I professionisti con partita IVA e gli amministratori risultano in crescita mentre sono soprattutto i collaboratori in senso stretto a presentare un andamento decrescente, specie in seguito all'intervento del Jobs Act del 2015, che ha ridotto le possibilità di utilizzare questo tipo di contratto. Secondo gli autori del rapporto Inps, tra gli iscritti alla gestione separata le figure dei parasubordinati, che corrispondono al gruppo di autonomi al confine tra autonomia e subordinazione al centro di questo capitolo, possono essere rinvenuti sia tra i professionisti con partita IVA (tra cui vi sono "sia liberi professionisti privi di una propria Cassa previdenziale, sia prestatori di attività più tipicamente para-subordinate") che tra i collaboratori in senso stretto, tra cui oltre la metà è titolare di una prestazione esclusiva.

Oltre alla dinamica congiunturale che si può analizzare con i dati Istat e Inps, i dati dell'Indagine Inapp sulla Qualità del lavoro (V edizione) riferiti al 2021 presentano informazioni molto utili per descrivere aspetti più qualitativi delle condizioni di lavoratori e lavoratrici autonomi nel nostro Paese, con particolare attenzione agli indizi di limitata autonomia del gruppo dei collaboratori e al confronto con il lavoro dipendente.

Secondo i dati dell'Indagine sulla Qualità del lavoro, dei 4,8 milioni di lavoratori autonomi, il 4% si dichiara collaboratore, mentre gli autonomi in senso stretto (composti da imprenditori, liberi professionisti e lavoratori in proprio) sono circa 4,5 milioni (nei dati dell'indagine non è possibile distinguere la componente con personale alle dipendenze). Tra i collaboratori oltre la metà è donna, a fronte del 29,4% degli autonomi in senso stretto; un terzo dei collaboratori ha tra 18 e 34 anni, rispetto ad appena il 13,9% tra gli autonomi in senso stretto. Anche in ragione della maggiore concentrazione di giovani, si registrano tra i collaboratori le quote più elevate di occupati con titolo di studio terziario (33,7% a fronte del 24,8% del totale occupati), mentre gli autonomi in senso stretto presentano incidenze superiori alla media sia di laureati (27%) che di persone che non sono andate oltre la licenza media (32,8% a fronte del 29,6%).

di collaboratori, preferendo modalità più tipiche del lavoro autonomo come lavoratore in proprio o libero professionista. Ancora diverso è il caso dell'indagine Inapp-PLUS in cui può avere un effetto il ricorso alla definizione soggettiva di occupazione (sui dati dell'indagine Inapp-PLUS si veda oltre, par. 1.4).

Nel complesso, la quota di indipendenti è più elevata nel Mezzogiorno, con i collaboratori sovra-rappresentati anche nelle regioni del Centro. I tre gruppi di autonomi si caratterizzano rispetto ai settori di attività: autonomi in senso stretto e coadiuvanti presentano concentrazioni più elevate rispetto alla media degli indipendenti nell'industria e nel commercio; i coadiuvanti presentano incidenze superiori alla media in agricoltura e gli autonomi in senso stretto nelle costruzioni, mentre poco meno dei due terzi dei collaboratori è impegnato nelle altre attività dei servizi.

Le specificità dei tre gruppi di autonomi sono particolarmente evidenti se si considerano i canali con cui gli intervistati hanno dichiarato di aver avviato o trovato il proprio lavoro, una variabile che rende il profilo dei collaboratori più simile a quello dei dipendenti a termine che al resto degli indipendenti. Poco meno dei due terzi degli autonomi in senso stretto (e il 41,2% dei coadiuvanti) risponde infatti di aver avviato un'attività autonoma e oltre un terzo dei coadiuvanti indica la propria famiglia come canale principale. Circa la metà dei collaboratori (e il 42,6% dei dipendenti a termine) indica il canale informale degli amici e conoscenti, insieme agli annunci sui giornali (12,2% collaboratori e 12% dipendenti a termine), precedenti attività quali stage o tirocini (4,5% e 2,9% dei dipendenti a termine) o la richiesta di un datore di lavoro (3% i collaboratori e 2,4% i dipendenti a termine).

Nel confronto con i lavoratori dipendenti, gli indipendenti si caratterizzano, come è noto, innanzitutto per orari di lavoro più lunghi e ritmi più intensi, caratteristiche che però contraddistinguono gli autonomi in senso stretto, considerato che il 57,4% dei collaboratori dichiara di lavorare part-time, con incidenze più elevate anche rispetto alla media dei dipendenti: di contro quasi un autonomo in senso stretto su due dichiara di lavorare oltre 46 ore a settimana, a fronte del 18% nel totale occupati. Gli autonomi in senso stretto presentano pertanto le incidenze più elevate di quanti dichiarano di sostenere un ritmo di lavoro elevato (39% a fronte del 22% circa dei collaboratori e 35,9% del complesso dei dipendenti), di trovarsi spesso a lavorare oltre l'orario di lavoro (41,3% rispetto al 22,3% del totale occupati) o di fronteggiare spesso tempi stretti o scadenze ravvicinate (tabella 1.1).

L'intensità lavorativa degli autonomi in senso stretto è compensata dalla maggiore libertà nella scelta del ritmo di lavoro: il 68,4% dichiara di poter decidere sempre la velocità con cui eseguire i propri compiti o determinare il ritmo di lavoro, a fronte del 41% dei collaboratori, del 30,5% dei dipendenti a

tempo indeterminato e di appena il 20,8% dei dipendenti a termine. Inoltre, l'81,8% degli autonomi in senso stretto può decidere con facilità quando fare una pausa, a fronte del 69,1% dei collaboratori e di appena il 52% dei dipendenti a termine (tra i quali si rileva peraltro la quota più elevata di quanti dichiarano di non poter proprio decidere quando prendere una pausa, il 16,8% a fronte del 9% del totale occupati).

Tabella 1.1 Indicatori di qualità del lavoro per tipo di occupato (incidenze % su ciascuna tipologia)

	Dipendenti		Indipendenti*		Totale occupati
	A termine	Permanenti	Collaboratori	Autonomi in senso stretto	
Lavora spesso:					
Con tempi stretti o scadenze ravvicinate	20,7	27,6	19,2	37,3	28,5
Anche fuori dall'orario di lavoro	14,2	18,1	13,0	41,3	22,3
Può decidere quando fare una pausa:					
Sì, con facilità	52,0	66,1	69,1	81,8	67,7
No	16,8	9,8	10,7	1,9	9,0
Decide sempre:					
Le strategie e gli obiettivi da raggiungere	15,1	21,2	28,8	68,1	30,2
I metodi e le tecniche del suo lavoro	20,1	29,0	36,2	72,4	37,0
La programmazione delle sue attività	17,9	28,1	38,9	72,7	36,3
L'ordine delle mansioni/compiti	20,7	28,8	40,4	72,3	36,9
La velocità o i ritmi di lavoro	20,8	30,5	41,0	68,4	37,3
Nei prossimi 12 mesi potrebbe:					
Non avere più lavoro, suo malgrado	35,4	10,5	37,3	18,4	15,4
Subire una riduzione del guadagno	28,0	12,4	42,4	30,6	18,4
Il suo lavoro corrisponde alle sue mansioni	47,0	57,7	35,6	70,8	58,8

Nota: *al netto dei coadiuvanti familiari e soci di cooperativa.

Fonte: Inapp, Indagine Qualità del lavoro. Edizione 2021

All'intensità del lavoro corrispondono livelli più elevati di stress, tanto che gli autonomi in senso stretto dichiarano in circa un quarto dei casi di considerare sempre o per la maggior parte del tempo il proprio lavoro stressante (a fronte del 21% del totale occupati) e di trovare molto gravoso sia l'impegno mentale richiesto dal lavoro sia il coinvolgimento psicologico/emotivo. A intensità lavorativa e a elevati livelli di impegno corrispondono, tuttavia, anche retribuzioni più elevate, mentre al ridotto carico di lavoro dei collaboratori corrispondono i

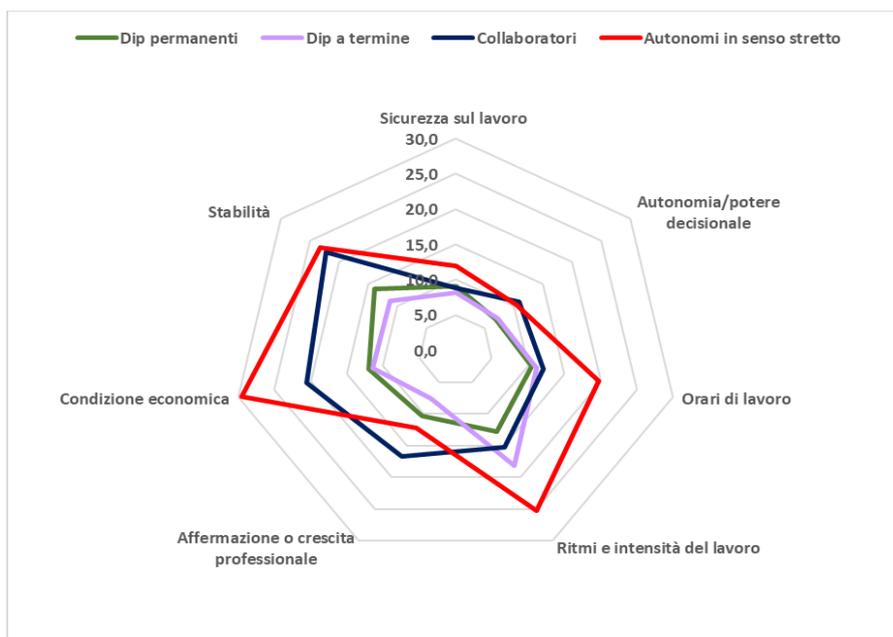
proventi più bassi, con il 23,8% che dichiara di percepire fino a 700 euro mensili (a fronte del 2,3% nel totale occupati) e il 9,9% tra 700 e 1.100 euro. Ancora una volta la condizione dei collaboratori è simile a quella dei dipendenti a termine, che nel 17,9% dei casi dichiarano retribuzioni fino a 1.100 euro (a fronte dell'8,5% del totale occupati).

Una prerogativa del lavoro indipendente è quella di presentare valori molto elevati negli indicatori di autonomia e controllo sul proprio lavoro: nel complesso circa 7 lavoratori indipendenti su 10 dichiarano di poter controllare, scegliere o modificare sempre la programmazione delle attività, l'ordine con cui svolgere i compiti lavorativi e i metodi del lavoro (a fronte di poco più di un quarto dei dipendenti). Due terzi possono decidere sempre anche le strategie e gli obiettivi da raggiungere (a fronte del 20,2% dei dipendenti). Autonomia e controllo del lavoro risultano decisamente elevate nel gruppo degli autonomi in senso stretto, ma precipitano a valori appena superiori a quelli della media dei dipendenti tra i collaboratori, fino a un minimo del 28,8% di quanti dichiarano di decidere sempre le strategie e gli obiettivi da raggiungere (rispetto al 68,1% degli autonomi in senso stretto). Tuttavia, circa 260 mila autonomi in senso stretto (tra il 5 e il 6% del totale indipendenti) dichiarano di non poter mai controllare almeno uno degli aspetti del proprio lavoro (e circa 140 mila dichiarano contestualmente di non poter decidere né l'ordine delle mansioni né le strategie e gli obiettivi da raggiungere), confermando l'esistenza, anche tra lavoratori in proprio e liberi professionisti, di figure con limitata autonomia.

Un altro segnale di sofferenza diffuso tra i collaboratori è la corrispondenza tra aspettative e lavoro svolto: appena il 35,6% dei collaboratori dichiara che il proprio lavoro corrisponde alle proprie aspirazioni, una quota più contenuta anche di quella riscontrata presso i dipendenti a termine (47%) e quasi dimezzata rispetto a quella dichiarata dagli altri lavoratori autonomi (70,8%). Oltre al ridotto carico lavorativo e conseguente minor guadagno, i collaboratori – così come i dipendenti a termine – presentano anche livelli decisamente più elevati di insicurezza: nei 12 mesi successivi all'intervista, il 37,3% dei collaboratori ritiene che potrebbe non avere più un lavoro (il 35,4% tra i dipendenti a termine) e il 42,4% ritiene che potrebbe subire una riduzione nei propri introiti (il 28% tra i dipendenti a termine). Tra gli autonomi in senso stretto i livelli di insicurezza sono più contenuti ma comunque superiori a quelli dei dipendenti: in particolare il 30,6% ritiene che nei successivi 12 mesi potrebbe andare incontro a una riduzione del guadagno.

Collaboratori e dipendenti a termine sono accumulati dai più bassi livelli di soddisfazione per i diversi aspetti del lavoro: i collaboratori presentano i punteggi più bassi per la soddisfazione sulle prospettive future, la stabilità sul lavoro e i guadagni, mentre i dipendenti a termine segnalano i più bassi valori di soddisfazione per i carichi di lavoro, gli orari, la salute e sicurezza, i compiti svolti e l'autonomia. Gli autonomi in senso stretto presentano punteggi inferiori ai dipendenti a termine per la stabilità, gli orari e in parte anche per i guadagni. Un'informazione che consente di leggere la soddisfazione in chiave diacronica deriva dal quesito in cui si chiede di indicare se, rispetto a quando si è iniziato a svolgere il lavoro corrente vi siano aspetti che sono migliorati, peggiorati o rimasti uguali. In questo caso appare piuttosto critica la condizione degli autonomi in senso stretto che, più delle altre categorie di lavoratori, probabilmente anche per via delle difficoltà riscontrate nella recente crisi pandemica, dichiarano peggioramenti nella propria condizione, specie dal punto di vista della condizione economica (figura 1.9): il 29,5% degli autonomi in senso stretto dichiara un peggioramento della propria condizione, a fronte del 15,2% del totale occupati.

Figura 1.9 Quota di occupati che dichiarano un peggioramento su alcuni aspetti del lavoro per tipologia (%)



Fonte: Inapp, Indagine Qualità del lavoro. Edizione 2021.

L'unico aspetto in cui è superiore la quota di collaboratori a segnalare un peggioramento è quello delle possibilità di crescita professionale (16,7% dei collaboratori rispetto al 9% del totale).

1.4 I lavoratori autonomi nei dati dell'Indagine Inapp-PLUS 2021

Anche l'Indagine Inapp-PLUS dedica molto spazio al tema del lavoro autonomo e ai diversi gradi di autonomia diffusi tra le diverse figure del lavoro autonomo, con particolare riferimento proprio alle figure ibride, al confine tra autonomia e subordinazione (Mandrone 2008).

Secondo i dati PLUS, nel 2021, i lavoratori autonomi in Italia erano 4,8 milioni, il 21,7% del totale occupati. Sulla base delle informazioni analizzate in dettaglio nel questionario dell'indagine, è possibile distinguere quattro gruppi principali: il 27,5% è titolare di attività o imprenditore (e generalmente ha personale alle dipendenze), il 41,7% è un lavoratore con partita IVA, il 21,3% è un collaboratore o svolge lavoro autonomo occasionale, mentre il 9,5% ricade in categorie residuali (tra cui gli associati in partecipazione e i soci di cooperativa).

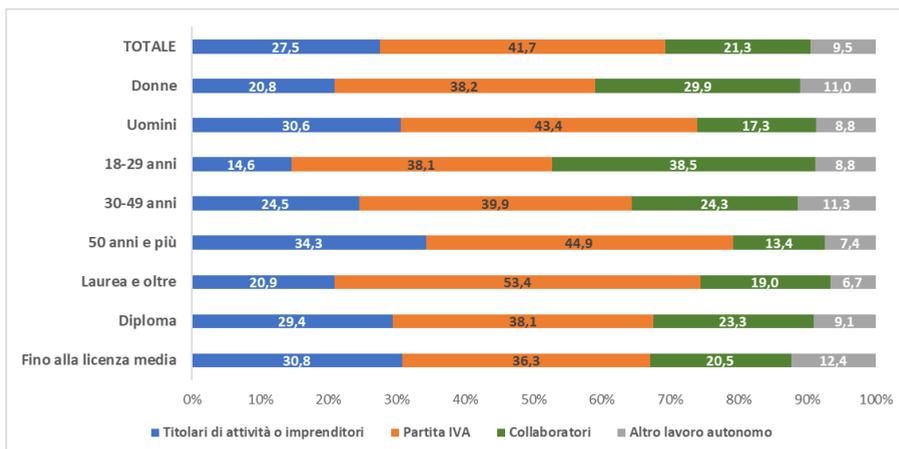
I diversi tipi di lavoratori presentano differenze piuttosto marcate rispetto alle caratteristiche socio-demografiche (figura 1.10): mentre tra gli uomini (che in ogni caso rappresentano poco meno del 70% del complesso degli autonomi) sono presenti soprattutto titolari di attività e lavoratori con partita IVA, tra le donne e i lavoratori fino a 29 anni sono rappresentati soprattutto i collaboratori e le altre forme di lavoro autonomo. I lavoratori con partita IVA, tra cui sono compresi i liberi professionisti, sono il gruppo che si caratterizza per la maggiore presenza di laureati; di contro i titolari di attività presentano livelli di istruzione inferiori alla media.

La distribuzione dei diversi tipi di lavoratori autonomi riflette l'organizzazione delle attività economiche per settore di attività (figura 1.11), suggerendo una sorta di specializzazione in alcuni specifici settori.

Così, se i titolari di attività sono diffusi soprattutto in agricoltura, industria e commercio, le partite IVA lavorano soprattutto nelle costruzioni, nei servizi alle imprese, attività finanziarie, attività scientifiche e tecniche e la sanità. I collaboratori sono diffusi soprattutto nella Pubblica amministrazione, istruzione, organizzazioni internazionali, mentre le altre forme di lavoro autonomo

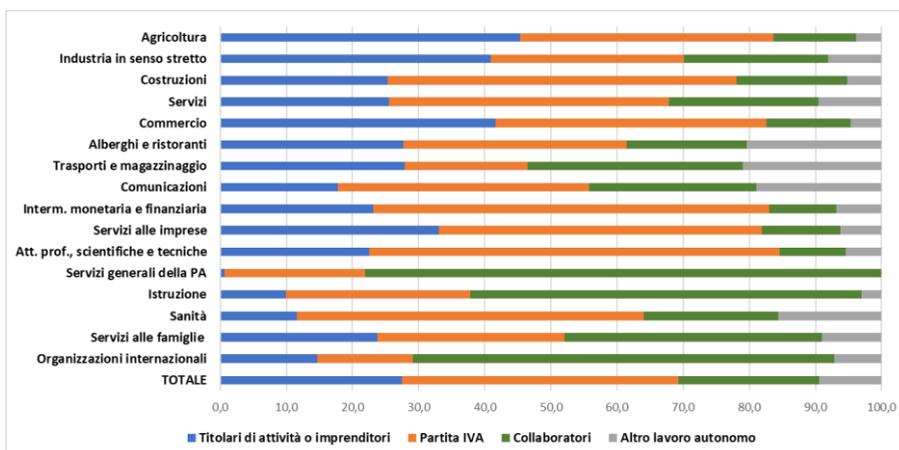
coinvolgono soprattutto alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni. I titolari di attività sono inoltre concentrati soprattutto nelle professioni dirigenziali o qualificate nei servizi (grandi gruppi I e V), i titolari di partita IVA tra le professioni intellettuali e tecniche, mentre i collaboratori e gli altri autonomi nelle professioni esecutive e in quelle non qualificate.

Figura 1.10 Indipendenti per tipologia e caratteristiche



Fonte: elaborazioni su dati Indagine Inapp-PLUS, 2021

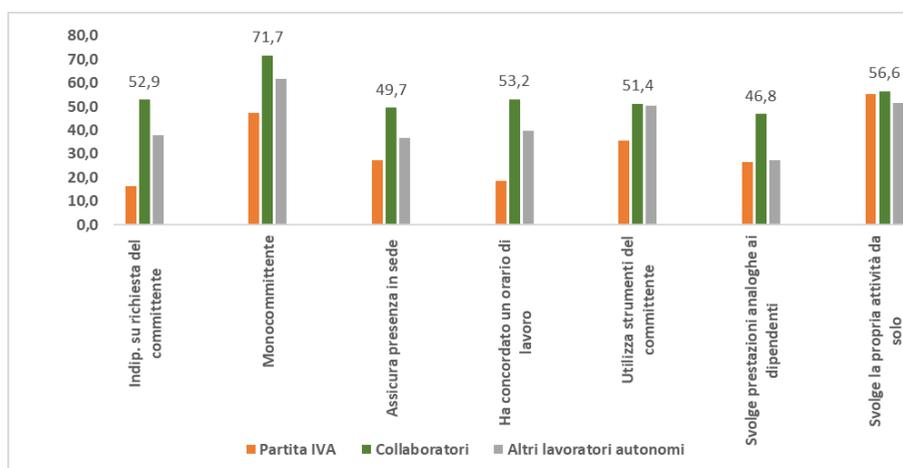
Figura 1.11 Indipendenti per tipologia e settori di attività



Fonte: elaborazioni su dati Indagine Inapp-PLUS, 2021

Per dar conto dell'eterogeneità che caratterizza le diverse figure, anche l'Indagine PLUS prevede indicatori utili per individuare elementi di eterodirezione tra i lavoratori autonomi. Come noto, il questionario dell'indagine ha dedicato da sempre (Mandrone 2008) particolare attenzione al tema, approfondendo con quesiti specifici l'organizzazione del lavoro di tutti gli autonomi (esclusi i titolari di attività). Gli indicatori disponibili mostrano che, sebbene i collaboratori siano quelli che presentano livelli massimi di eterodirezione, anche gli altri autonomi e i lavoratori con partita IVA non sono esenti da questi fenomeni (figura 1.12).

Figura 1.12 Condizioni organizzative di para-subordinazione per tipologia lavoratori autonomi (esclusi titolari attività) (%)



Fonte: elaborazioni su dati Indagine Inapp-PLUS, 2021

Se alcuni aspetti, quali ad esempio la necessità di lavorare insieme ad altri, possono essere ricondotti a un mercato del lavoro sempre più interconnesso, altri indicatori suggeriscono la presenza di lavoratori per i quali l'autonomia garantita di fatto dalla forma contrattuale non corrisponde alle oggettive condizioni di lavoro (non aver scelto la condizione di lavoratore autonomo, lavorare per un unico committente, obbligo di presenza presso una sede di lavoro, la richiesta di rispettare orari di lavoro, l'utilizzo di strumenti di proprietà del committente, lo svolgimento di compiti simili a quelli dei colleghi dipendenti). In sede internazionale, come abbiamo visto, gli aspetti considerati più indicativi di una situazione più vicina alla subordinazione sono la mono-committenza (sperimentata dal 71,7% dei collaboratori e dal 47,5% delle partite IVA) e la

dependenza organizzativa dal committente, definita come necessità di concordare un orario di inizio e fine attività (circostanza segnalata da poco più della metà dei collaboratori e dal 18,6% delle partite IVA).

In particolare, la condizione dei *dependent self-employed* (DSE), così come definita da Eurostat e riferita a coloro che sperimentano contemporaneamente mono-committenza e limiti nella gestione dell'orario, è sperimentata dal 15,5% dei lavoratori indipendenti rilevati dall'indagine (della Ratta-Rinaldi 2022).

Più in generale, la presenza contemporanea di almeno tre elementi suggerisce che il lavoratore stia sperimentando una condizione di forte dipendenza organizzativa: una circostanza che interessa quasi la metà dei collaboratori, il 23,5% degli altri autonomi e il 15% delle partite IVA. Nel complesso, secondo i dati dell'indagine, sono poco più di 900 mila (il 26,2% del totale indipendenti esclusi i titolari di attività) i lavoratori autonomi in una condizione di dipendenza organizzativa, collocabili al confine tra il lavoro autonomo e dipendente. Oltre che tra i collaboratori, incidenze di dipendenza organizzativa superiori alla media si rilevano tra le donne (32%) e i giovani fino a 29 anni (36,8%). Rilevante anche il percorso che ha spinto a scegliere il lavoro autonomo: l'incidenza di quanti dichiarano di esser stati costretti a lavorare come indipendenti, inesistente tra i titolari di attività, è particolarmente elevata tra gli altri lavoratori autonomi e i collaboratori (rispettivamente nell'89,7% e 52,9% dei casi).

Se si considera la soddisfazione per il lavoro, il 70,2% delle partite IVA e il 62,7% dei titolari di attività si dichiarano più che soddisfatti, a fronte del 52,5% dei collaboratori e il 44,2% degli altri lavoratori autonomi.

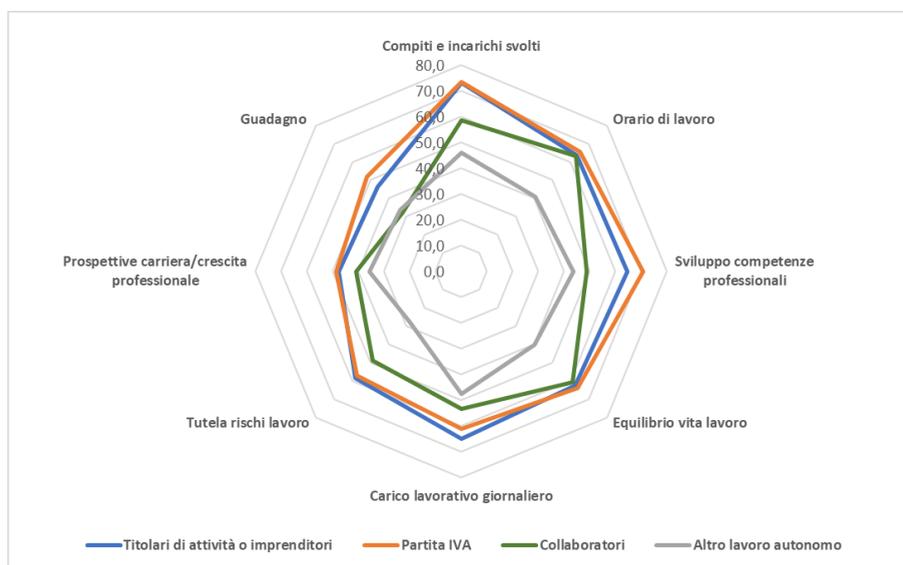
Scendendo nel dettaglio, gli aspetti su cui i lavoratori autonomi sono meno soddisfatti sono il guadagno, le possibilità di crescita professionale e la tutela dai rischi del lavoro, mentre si registrano livelli più elevati di soddisfazione per il tipo di lavoro svolto, l'orario di lavoro e lo sviluppo di competenze professionali, aspetti per i quali peraltro si osservano le differenze più evidenti tra i tipi di autonomi (figura 1.13).

A una maggiore autonomia corrisponde peraltro un livello di soddisfazione maggiore: i lavoratori in condizione di dipendenza organizzativa che esprimono livelli di soddisfazione elevata sono il 58,8% del totale, a fronte del 65,1% degli autonomi 'puri', con scostamenti più elevati riguardo la soddisfazione per la stabilità dell'occupazione, guadagno e tipo di carichi lavorativi svolti. Anche le informazioni che emergono con l'Indagine PLUS confermano la necessità di considerare in modo analitico le diverse componenti del lavoro autonomo,

spesso considerato come aggregato unico che si definisce per negazione e antitesi rispetto a quello del lavoro dipendente (Ranci 2012). Soprattutto su alcune componenti è necessario individuare forme di tutela e protezione sociale, come emerge nei recenti orientamenti della Commissione europea.

L'introduzione, anche nei dati dell'Indagine PLUS dei quesiti utili a definire meglio le figure ibride, ha consentito di descrivere ancora meglio l'aggregato dei lavoratori autonomi senza dipendenti che operano in regime di sostanziale mono-committenza e presentano almeno un elemento di eterodirezione (da un minimo di 320 mila a un massimo di 964 mila (della Ratta-Rinaldi 2024).

Figura 1.13 Quota di occupati molto e abbastanza soddisfatti di diversi aspetti del lavoro per tipologia (%)



Fonte: elaborazioni su dati Indagine Inapp-PLUS, 2021

1.5 La nuova classificazione ILO dello status in employment. Il caso italiano

A ottobre 2018, l'ILO (Organizzazione internazionale del lavoro), nel corso dei lavori della *20th International Conference of Labour Statisticians*, ha approvato una nuova classificazione dello status nell'occupazione (ILO 2018a). La nuova Classificazione internazionale (ICSE-18), che ha sostituito la vecchia (ICSE-93),

fornisce un quadro statistico aggiornato che cerca di cogliere i cambiamenti nelle forme di occupazione che emergono dai mutamenti nel mercato del lavoro.

Tra le novità più rilevanti della nuova classificazione dello *status in employment* vi è l'introduzione dell'aggregato dei *dependent contractor*, ovvero degli occupati formalmente autonomi ma vincolati da rapporti di subordinazione con un'altra unità economica che ne limita l'accesso al mercato o l'autonomia organizzativa¹⁹. L'identificazione statistica della figura dei *dependent contractor* è senza dubbio l'aspetto più delicato e sfidante della nuova classificazione su cui sia ILO sia Eurostat stanno proseguendo la riflessione e le sperimentazioni.

Come è stato già detto nelle pagine precedenti, la crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro ha messo in crisi la tradizionale dicotomia tra lavoro autonomo e lavoro dipendente e creato aree grigie in cui lavoratori formalmente in regime di lavoro autonomo operano in realtà con rapporto gerarchico di dipendenza nei confronti di un cliente. Si tratta di un fenomeno non necessariamente recente, in parte determinato da processi di esternalizzazione delle attività da parte delle imprese che negli ultimi decenni hanno snellito la propria organizzazione a favore di governance di mercato. Le forme di dipendenza che caratterizzano questi lavoratori sono sostanzialmente di due tipi. La dipendenza di natura economica, che si determina quando tutto o la maggior parte del reddito del lavoratore autonomo deriva da un solo cliente/committente/intermediario o non vi è piena libertà di accesso al mercato, con l'impossibilità di determinare autonomamente i prezzi dei beni o dei servizi prodotti. Il fatto che questa relazione commerciale generi la maggior parte del reddito implica un rischio economico legato alle possibili fluttuazioni della domanda.

La seconda forma di dipendenza è di natura organizzativa e si riferisce alla situazione in cui il lavoratore è fortemente integrato nell'organizzazione del cliente/committente, che decide come, dove e quando il lavoro deve essere svolto (definizione dei tempi e luoghi, ma anche proprietà degli strumenti).

¹⁹ L'ICSE-18 contiene in realtà due strutture classificatorie: la ICSE-18-A che classifica i rapporti di lavoro in base al tipo di autorità e controllo sul lavoro e la ICSE-18-R che classifica i rapporti di lavoro in base al tipo di rischio economico. In particolare, questa seconda prospettiva della nuova classificazione consente di distinguere tra lavoratori che svolgono un'attività *for pay* e lavoratori che svolgono un'attività *for profit*. I lavoratori che svolgono un'attività lavorativa *for profit* presentano un rischio economico più elevato, rispetto ai lavoratori che svolgono un'attività lavorativa *for pay*, perché i primi sono esposti completamente al mercato mentre i secondi no.

Queste due forme di dipendenza, o più precisamente la loro intensità, sono considerate determinanti per stabilire il grado di autonomia del lavoratore, ovvero a quale categoria sia più corretto assegnarlo (Böheim e Mühlberger 2009).

La dipendenza da un unico committente è un criterio che è stato ampiamente utilizzato in letteratura per l'identificazione dei 'quasi' autonomi (detti anche 'bogus', 'false', 'fake') (Muehlberger 2007; Böheim e Mühlberger 2009; ILO 2003; Bozzon e Murgia 2022). L'idea sottostante è che le imprese affidino il lavoro precedentemente svolto da dipendenti a lavoratori autonomi per risparmiare sul costo del lavoro e sui contributi previdenziali (Kautonen *et al.* 2010; Kösters e Smits 2022). Nel 2017, anche Eurostat, per l'identificazione dei *dependent self-employed*, aveva usato lo stesso criterio (*main client approach*), seppure non in forma esclusiva (cfr. par. 1.2).

Nelle Linee guida per la raccolta dei dati sull'ICSE-18 (ILO 2018c) l'ILO ha proposto inizialmente di identificare i *dependent contractor* sia tra coloro che si dichiarano lavoratori autonomi senza dipendenti sia tra coloro che si identificano come dipendenti, ma per i quali la forma di pagamento non sia un salario o uno stipendio (remunerazioni riferite alla quantità di tempo lavorato).

I *dependent contractor* sono definiti pertanto come lavoratori impiegati a scopo di lucro (*for profit*), che dipendono da un'altra entità che esercita un controllo esplicito o implicito sulle loro attività e beneficia direttamente del lavoro da loro svolto (ILO 2018a). La loro dipendenza può essere di natura operativa, ovvero di carattere organizzativo (luogo, orari, strumenti di lavoro) e/o di natura economica (controllo dell'accesso al mercato, del prezzo dei beni o dei servizi prodotti ecc.).

Per definizione, i *dependent contractor*:

- non hanno un contratto di lavoro, ma un contratto di natura commerciale;
- non sono pagati per il tempo lavorato;
- non impiegano regolarmente una o più persone come dipendenti;
- non gestiscono un'impresa costituita in forma societaria (*unincorporated enterprise*).

In aggiunta a queste caratteristiche (condivise con una parte dei lavoratori autonomi), i *dependent contractor* sono anche dipendenti operativamente e/o economicamente da un'altra entità che esercita il controllo sulle loro attività produttive e beneficia direttamente del lavoro che svolgono (ossia la libertà imprenditoriale è limitata in misura significativa da un'altra unità economica).

Questa dipendenza può essere in relazione a un cliente principale, a un intermediario di clienti o a un singolo fornitore (UNECE 2022).

Secondo il più recente manuale ILO (ILO 2023a), i *dependent contractor* sono definiti statisticamente come lavoratori che hanno accordi contrattuali di natura commerciale per fornire beni o servizi per o attraverso un'altra unità economica, e soddisfano le seguenti condizioni:

- non sono lavoratori dipendenti di tale unità economica, ma dipendono da essa per l'organizzazione e l'esecuzione del lavoro, il reddito o l'accesso al mercato;
- lavorano a scopo di lucro (*for profit*) e dipendono da un'altra entità che esercita un controllo sulle loro attività produttive e beneficia direttamente del lavoro da questi svolto;
- la loro attività è potenzialmente a rischio in caso di cessazione del rapporto contrattuale con tale unità economica.

I *dependent contractor*, inoltre, sono di solito responsabili della propria assicurazione sociale e degli altri contributi sociali e le entità da cui dipendono non sono designate come sostituti di imposta.

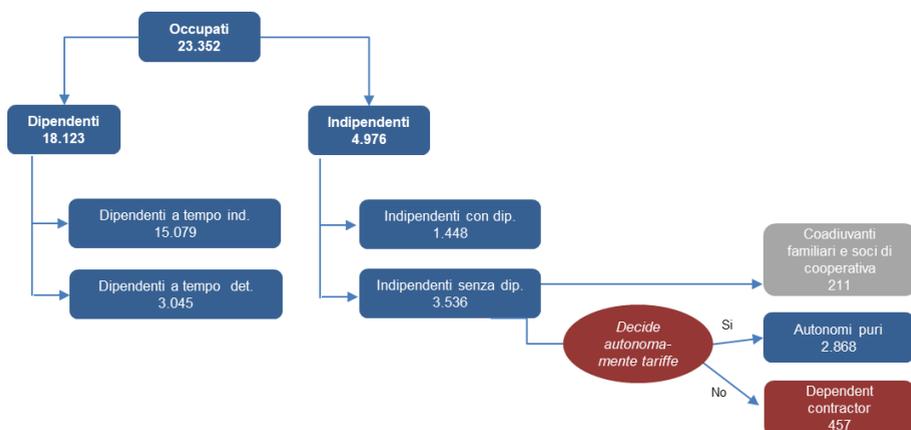
A livello internazionale, negli ultimi anni sono stati condotti diversi test per arrivare alla migliore misurazione possibile del fenomeno. Da un lato sono state vagliate più ipotesi di operazionalizzazione, dall'altra è stata verificata, da un punto di vista cognitivo, la comprensione delle diverse domande utilizzate nell'operazionalizzazione stessa.

Sul fronte del lavoro autonomo, nel 2018, una prima proposta operativa dell'ILO (ILO 2018b) suggeriva di individuare i *dependent contractor* tra gli indipendenti senza dipendenti che dichiaravano che il proprio compenso era fissato dai clienti o da una terza parte, privilegiando quindi la dimensione della minore o maggiore libertà di accesso al mercato (*price control approach*). Successivamente, sulla base dei risultati di test condotti in particolare in Paesi dell'America Latina e dei Caraibi, l'ILO ha sviluppato un diverso approccio, 'in due fasi', che prevede, in prima battuta, l'identificazione tra gli autonomi senza dipendenti dell'esistenza di una relazione di dipendenza (cliente principale, fornitore unico, intermediario di clienti); successivamente la presenza di elementi di controllo operativo o economico (se il cliente principale o assimilato decide dove, quando o come svolgere il lavoro e/o se definisce i prezzi dei prodotti o servizi offerti). Quando entrambe le condizioni si verificano, si è in presenza di un *dependent contractor*.

L'Istat ha inserito nella Rilevazione sulle forze di lavoro già a partire dal 2019 alcuni quesiti suggeriti dall'ILO (in primis quello sulla libertà nella definizione delle tariffe) e dal 2021, anche in seguito alle definizioni delle nuove variabili Eurostat, tutti quelli che consentono di individuare tra i lavoratori autonomi eventuali vincoli di carattere economico o organizzativo (l'esistenza di un cliente prevalente, la presenza di vincoli nella definizione dell'orario di lavoro e della sede di lavoro, la definizione dei prezzi, la proprietà degli strumenti di lavoro²⁰). Se si considera l'ipotesi definitoria iniziale (che l'Istat ha utilizzato anche in precedenti pubblicazioni) che individua i *dependent contractor* tra gli indipendenti senza dipendenti che non definiscono liberamente i compensi dovuti al proprio lavoro, secondo l'Istat, nel 2022, si trovavano in questa condizione 457 mila occupati (figura 1.14), poco meno del 14% degli indipendenti senza dipendenti (Istat 2022) con una riduzione del 7,5% rispetto al 2021. Come già rilevato rispetto agli altri lavoratori indipendenti, con e senza dipendenti, tra i *dependent contractor* così definiti è maggiore il peso della componente femminile (38,3% rispetto al 31,7% e 25,6% di autonomi puri e con dipendenti) e della classe di età 15-34 anni (26,5% a fronte del 15,8% e 10,2%). Tra i *dependent contractor* è minore la percentuale di persone che non sono andate oltre la licenza media (rispettivamente 24,4%, rispetto al 30,5% e 35,2% degli autonomi 'puri' senza dipendenti e di quelli con dipendenti), mentre la percentuale di persone con titolo uguale o superiore alla laurea è vicina a quella degli autonomi 'puri' senza dipendenti (29,5%, in confronto al 31,2% degli autonomi 'puri' senza dipendenti e il 18,0% per gli indipendenti con dipendenti). Ricade nella tipologia dei *dependent contractor* il 51,3% dei collaboratori, mentre tra i liberi professionisti e i lavoratori autonomi la quota è del 10,6%. Come gli autonomi 'puri' senza dipendenti, anche i *dependent contractor* si concentrano nelle attività economiche del commercio e dei servizi alle imprese, sebbene nel primo caso siano più numerosi e nel secondo meno. Rispetto agli autonomi 'puri' senza dipendenti sono poco presenti nel settore delle costruzioni (2,6% rispetto a 11,2% degli autonomi 'puri' senza dipendenti). Più presenti anche in agricoltura, sanità e nei servizi finanziari e assicurativi (in cui sono oltre quattro volte rispetto agli autonomi 'puri' senza dipendenti).

²⁰ Nella rilevazione sulle Forze di lavoro non è stata inserita la domanda sulla verifica dell'esistenza di un intermediario da cui il lavoratore autonomo possa dipendere per ottenere la maggior parte dei suoi clienti e che integra, secondo le ultime indicazioni ILO, l'informazione relativa all'esistenza di un cliente prevalente.

Figura 1.14 **Subdivisione degli occupati per categoria. Anno 2022 (v.a. in migliaia)**



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

La quota più elevata di *dependent contractor* si trova tra le professioni tecniche (38,8%, 21,1% e 9,3% per autonomi ‘puri’ senza dipendenti e autonomi con dipendenti). Rispetto agli autonomi ‘puri’, sono meno presenti tra artigiani, operai specializzati e agricoltori e tra le professioni dell’alta dirigenza della PA e imprenditori di piccole e grandi imprese e tra quelle intellettuali. Infine, nelle professioni esecutive nel lavoro di ufficio la quota di *dependent contractor* è oltre quattro volte superiore a quella degli autonomi ‘puri’ (3,8% e 0,9% rispettivamente).

I *dependent contractor* si differenziano dai lavoratori autonomi anche nelle modalità con cui hanno trovato il lavoro attuale. In circa quattro casi su dieci gli autonomi con e senza dipendenti hanno iniziato il proprio lavoro perché hanno avviato un’attività autonoma (rispettivamente il 79,4% e 79,9%) o, nel caso degli autonomi con dipendenti, hanno utilizzato la rete familiare (14,7%), proseguendo probabilmente un’attività di famiglia (in linea con quanto emerso già dai dati del modulo ad hoc 2017). I *dependent contractor* che hanno deciso di avviare un’attività autonoma sono il 48,1%. Per trovare l’attuale lavoro hanno utilizzato la rete personale di amici e conoscenti (13,4%, rispetto al 3,8% e all’1,6% degli autonomi ‘puri’ senza dipendenti e a quelli con dipendenti), si sono rivolti direttamente a un datore di lavoro/azienda (12,3%, rispettivamente 2,5% e 0,6% per gli altri), sono stati contattati direttamente dal datore di lavoro o dall’azienda (4,4%, rispetto a 1,2% e 0,2%) o hanno trovato lavoro grazie a esperienze di stage o precedenti esperienze lavorative (3,7% e 2,1% e 1,6%). Anche per i *dependent*

contractor è importante la rete familiare (8,8%), meno probabilmente in un'ottica di prosecuzione dell'attività familiare e più con la valenza di 'rete' (Istat 2018a). Inoltre, la quota di *dependent contractor* che dichiara di essere alla ricerca di una nuova occupazione è più simile a quella dei dipendenti a termine (9,8% e 12,1% rispettivamente) che a quella degli autonomi 'puri' senza dipendenti e degli autonomi con dipendenti (rispettivamente, 3,5% e 0,6%).

L'incapacità di definire le tariffe, ossia la variabile che abbiamo fin qui utilizzato nel nostro esercizio di identificazione dell'aggregato dei *dependent contractor*, si associa spesso ad altri indizi di subordinazione. Nel 2022, il 46,1% dei *dependent contractor* così identificati dichiara di lavorare per un unico cliente o di avere un cliente prevalente, inteso come cliente da cui nell'ultimo anno ha ricavato un guadagno superiore al 75% del proprio reddito (a fronte dell'11,8% degli autonomi 'puri' senza dipendenti). I *dependent contractor* così definiti sono inoltre più spesso soggetti a vincoli organizzativi, quali il lavorare presso il cliente/committente (57,2% contro il 28,9% degli autonomi 'puri' senza dipendenti), il dover rispettare dei vincoli nell'orario di lavoro (44,5% contro il 25,0%) o l'utilizzare strumenti di lavoro forniti dal cliente/committente (32,0% rispetto al 5,7%).

Se prendiamo a riferimento l'individuazione statistica dei *dependent contractor* seguendo le indicazioni del manuale ILO di agosto 2023, quindi l'approccio che prevede in prima istanza l'individuazione della dipendenza di tipo economico²¹ e in una fase successiva le limitazioni di tipo organizzativo, otteniamo le numerosità riportate nella tabella 1.2. In Italia, nel 2022, coloro che hanno guadagnato nell'ultimo anno oltre il 50% del proprio reddito da un cliente unico o prevalente sono 788 mila (il 23,7% degli autonomi senza dipendenti; con la percentuale di guadagno fissata a oltre il 75% sarebbero risultati 550 mila). Di questi, coloro che non presentano alcuna limitazione sono 251 mila, mentre i restanti 537 mila hanno almeno un indizio di subordinazione e 358 mila ne hanno almeno due. In particolare, coloro che, in aggiunta alla presenza di un cliente dominante, hanno vincoli legati alla scelta della sede di lavoro sono 396 mila. Quanti invece hanno limitazioni legate all'orario sono 291 mila, 237 mila coloro che non hanno libertà di fissare le tariffe dovute per il proprio lavoro, 194 mila quelli che non posseggono gli strumenti che utilizzano nel proprio lavoro.

²¹ Che in questa nuova configurazione, per facilitare il rispondente nella risposta, individua il cliente dominante facendo riferimento alla quota di guadagno nei dodici mesi superiore al 50% (e non più al 75%).

Tabella 1.2 Numerosità dell'aggregato dei *dependent contractor* nell'ipotesi definitiva ILO. Anno 2022 (v.a. in migliaia)

Caratteristiche	V.A.
Autonomi senza dipendenti che negli ultimi 12 mesi hanno guadagnato oltre il 50% del proprio reddito da un cliente prevalente	788
Di cui con limitazioni legate a:	
- scelta del luogo in cui lavorare	396
- definizione dell'orario di lavoro	291
- definizione delle tariffe	237
- possesso degli strumenti di lavoro	194

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

La strategia di misurazione dei *dependent contractor* si andrà precisando nel prossimo futuro. Le condizioni che possono contribuire a comporre l'indicatore statistico sono state individuate e sono in corso di sperimentazioni e analisi per ottimizzare la loro operazionalizzazione. La scelta di quale di queste condizioni preferire non è banale, perché implica la possibilità di trovare un centro di gravità nell'universo eterogeneo dei contesti normativi, sociali e produttivi a livello mondiale.

2 Aspetti regolativi del lavoro autonomo in Italia e in alcuni Paesi europei

Premessa

In ambito giuridico, il dibattito sulla ‘crisi della subordinazione’, come criterio esclusivo di accesso al sistema di protezione sociale forte, ha preso le mosse dall’inizio degli anni Ottanta²² e anche la migliore dottrina italiana si è impegnata sul tema (*ex multis* D’Antona 1998), fin da subito considerando nello specifico l’impatto delle nuove tecnologie sull’organizzazione del lavoro (Vardaro 1986). È dall’inizio del nuovo millennio, d’altro canto, che l’ILO denuncia un processo globale di indebolimento della protezione accordata al lavoro²³, per effetto della crisi del campo di applicazione del diritto del lavoro. Come visto nel capitolo precedente, si stigmatizza il ‘falso’ lavoro autonomo e cioè il suo utilizzo surrettizio per nascondere lavoro subordinato e quindi sottrarsi alla relativa disciplina di tutela. La *Employment Relationship Recommendation* (n. 198) del 2006, approvata a ridosso di quella denuncia, individua soluzioni ordinamentali ancora valide, tanto che *riemergono*, trascorso più di un decennio, per combattere la stessa pratica nell’ambito del lavoro tramite piattaforma²⁴.

²² Per una ricostruzione del dibattito, dapprima sviluppatosi in Francia, si veda Biagi e Tiraboschi (1999).

²³ In tema si vedano i lavori relativi alla adozione Raccomandazione ILO n. 198/2006 [Employment Relationship Recommendation](#).

²⁴ Sul punto vedi anche *infra* nel testo. Nella Raccomandazione n. 198, infatti, si invita a prevedere che l’identificazione del lavoro subordinato sia guidata “primarily by the facts relating to the performance of work and the remuneration of the worker, notwithstanding how the relationship is characterized in any contrary arrangement, contractual or otherwise, that may have been agreed between the parties” (par. 9), nonché, per facilitare detta identificazione, si raccomanda, tra l’altro, “a legal presumption that an employment relationship exists where one or more relevant indicators is present” (par. 11). Si tratta della stessa discussione che ha portato la Conferenza internazionale degli statistici del lavoro riuniti presso l’ILO (ICLS 2018) a introdurre il nuovo aggregato statistico dei *dependent contractor* illustrato nel precedente capitolo.

A livello europeo, già nel 1999, il cd. Rapporto Supiot (European Commission 1999) individuava problematicamente lo sviluppo di una ‘zona grigia’ fra subordinazione e autonomia e la Commissione europea, nel Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro del 2006²⁵, rintracciava in questa area grigia una forma di lavoro subordinato abusivo utilizzato con l’obiettivo “di evitare taluni costi come i prelievi fiscali obbligatori e i contributi di sicurezza sociale”. A livello continentale, il dibattito, mai del tutto sopito nella giurisprudenza della Corte di Giustizia²⁶, ha ripreso forza con l’approvazione nel 2017 del cd. Pilastro europeo dei diritti sociali e col principio ivi stabilito (n. 5) di irrilevanza del tipo contrattuale per l’accesso al sistema di protezione sociale²⁷. Questo principio trova riscontro, in primo luogo, nella Raccomandazione del Consiglio dell’8 novembre 2019 sull’accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (2019/C 387/01), ove si raccomanda di “fornire a tutti i lavoratori subordinati e autonomi negli Stati membri accesso a un livello adeguato di protezione sociale”. Pur trattandosi di *soft law* – un atto privo cioè di forza giuridica vincolante – è interessante sottolineare la distinzione qui posta tra

²⁵ Si veda [COM\(2006\) 708](#).

²⁶ Ci si riferisce alla contrastata giurisprudenza europea sulla compatibilità della contrattazione collettiva sviluppata nell’ambito del lavoro autonomo con l’art. 101 TFUE, il quale considera incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi “che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza”. Con la nota Decisione Albany del 1999 (C-67/96), la Corte ha affermato che non rientra nel campo di applicazione di questo articolo la contrattazione collettiva dei lavoratori subordinati, a differenza invece di quella dei lavoratori autonomi, in quanto questi ultimi rientrano nella nozione di “impresa” euro-unitaria. Successivamente, sulla ampiezza della stessa esenzione Albany, la CGUE ha avuto modo di occuparsi nella pronuncia FNV Kunsten (C413/13) del 2014. Qui la Corte ribadiva che un accordo collettivo per la regolazione delle condizioni contrattuali applicate all’attività di lavoratori autonomi non poteva essere ritenuto esente dal diritto della concorrenza, ma precisava che a tal fine è necessario che i lavoratori siano comunque qualificati come impresa e non come ‘falsi autonomi’, lasciando comunque margini interpretativi, posta l’ambiguità di quest’ultima nozione. Proprio per risolvere questo contrasto la Commissione ha promosso una specifica iniziativa di *soft law* e cioè l’approvazione delle *Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons* (C(2022) 6846 final). Per un primo commento si veda Zoppo (2022).

²⁷ Il quinto principio, dedicato a condizioni eque di lavoro, alla lettera *a* prevede: “Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori hanno diritto a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l’accesso alla protezione sociale e alla formazione. È promossa la transizione a forme di lavoro a tempo indeterminato.” European Commission (2017, 14).

protezione ‘formale’²⁸ e quella ‘effettiva’²⁹, questione su cui si arrovela il sistema italiano e non solo.

Su un diverso piano, di *hard law*, agiscono invece due più recenti iniziative della Commissione, le quali, nel determinare il proprio campo di applicazione, esplicitamente superano le *strettoie* del lavoro subordinato e abbracciano, con afflato tendenzialmente universale, anche altre tipologie contrattuali³⁰. In particolare, prima in ordine di tempo, la direttiva n. 1152 del 2019 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nella UE, di recente recepita in Italia (D.Lgs. n. 104/2022), amplia e arricchisce il diritto all’informazione in favore dei lavoratori, muovendo dalla constatazione della crescente diffusione di : “[...] Alcune nuove forme di lavoro *che [n.d.a.]* si distanziano notevolmente dai rapporti di lavoro tradizionali in termini di prevedibilità, creando incertezza in merito alla protezione sociale e ai diritti applicabili per i lavoratori interessati”. Nel Considerando n. 8 già richiamato, stigmatizzato l’abuso della qualifica di lavoratore autonomo, si dispone espressamente che debbano rientrare nel suo campo di applicazione i falsi lavoratori autonomi³¹. La proposta di direttiva sopra ricordata poi, come è noto (De Minicis e Marocco 2022), va oltre e *affronta di petto* la questione qualificatoria, prevedendo l’introduzione di un meccanismo atto a favorire, in sede giudiziaria e amministrativa, il lavoratore: una presunzione relativa – che, cioè, ammette la prova contraria – di lavoro subordinato. Come detto, su questo aspetto, la proposta di direttiva non rappresenta una novità, in quanto largamente ispirata alla Raccomandazione ILO del 2006. Anche sul fronte interno, ove la proposta venga approvata, si tratterebbe di una sorta di *ritorno al passato*, perché il legislatore italiano – come si vedrà nei paragrafi successivi – aveva già previsto meccanismi analoghi per contrastare il falso lavoro autonomo.

²⁸ “I lavoratori subordinati e autonomi possono essere considerati inclusi nella copertura formale di un determinato settore di protezione sociale se la legislazione o i contratti collettivi esistenti stabiliscono che tali lavoratori hanno diritto di partecipare al sistema di protezione sociale di quel determinato settore” (Considerando n. 15).

²⁹ “I lavoratori subordinati e autonomi possono essere considerati inclusi nella copertura effettiva di un determinato settore di protezione sociale se hanno la possibilità di maturare adeguati diritti a prestazioni e, al verificarsi del rischio corrispondente, la capacità di accedere a un determinato livello di prestazioni. Una persona può avere accesso formale alla copertura senza essere effettivamente in grado di maturare ed esercitare i diritti a prestazioni” (Considerando n. 16).

³⁰ Sono espressamente richiamati: “I lavoratori domestici, i lavoratori a chiamata, i lavoratori intermittenti, i lavoratori a voucher, i lavoratori tramite piattaforma digitale, i tirocinanti e gli apprendisti” (Considerando n. 8).

³¹ “Il falso lavoro autonomo ricorre quando il lavoratore, al fine di evitare taluni obblighi giuridici o fiscali, è formalmente dichiarato come lavoratore autonomo pur soddisfacendo tutti i criteri che caratterizzano un rapporto di lavoro” (Considerando n. 8).

A questo punto del dibattito, pare interessante fornire alcuni approfondimenti relativi ai sistemi di protezione sociale dei lavoratori autonomi, così come descritti nei Piani nazionali presentati dagli Stati membri in ottemperanza a quanto previsto dalla suddetta Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (2019/C 387/01)³². Pertanto, nei paragrafi seguenti si forniranno alcuni cenni a livello comparato sugli strumenti di protezione sociale previsti per i lavoratori autonomi negli Stati membri precedentemente individuati, per poi dare ampio spazio alla descrizione del caso italiano.

2.1 Le tutele per il lavoro autonomo in Francia

La *Sécurité sociale* francese, creata nel 1945, si fonda sul principio di solidarietà, garantendo a ciascun individuo una protezione finanziaria contro i pericoli che possono verificarsi nell'arco della vita. Essa comprende l'assicurazione per la malattia, il risarcimento per gli incidenti sul lavoro e per la malattia professionale, le pensioni e le prestazioni legate alla famiglia. A questi quattro specifici settori si aggiungono la riscossione dei contributi previdenziali e la gestione delle casse e, dal 2020, una specifica sezione dedicata al lavoro autonomo.

Il sistema di sicurezza si basa su tre principi: organizzazione unica, gestione affidata alle Parti sociali e finanziamento attraverso le quote a carico dei lavoratori e dei salariati. Nonostante ciò, un certo numero di professioni o di corpi sociali hanno mantenuto i loro sistemi di protezione sociale, precedentemente creati.

Il sistema attuale comprende dunque tre regimi:

- il regime generale che copre l'insieme dei lavoratori salariati;
- il regime agricolo che copre i contadini e i lavoratori agricoli;
- il regime speciale che copre i dipendenti pubblici e i regimi specifici di una professione o di una società.

³² Si raccomanda agli Stati membri di "presentare un piano per fornire informazioni sulle corrispondenti misure da adottare a livello nazionale entro il 15 maggio 2021. I progressi compiuti nell'attuazione di tali piani dovrebbero essere discussi nel contesto degli strumenti multilaterali di sorveglianza in linea con il semestre europeo e con il metodo aperto di coordinamento per la protezione sociale e l'inclusione sociale" (punto 19).

Fin dalla sua creazione tale schema generale ha dimostrato il suo valore. Pertanto, la tendenza è verso la convergenza ad esso sia con riferimento alle prestazioni dei vari regimi sia ai meccanismi di solidarietà finanziaria³³.

In tale solco, tra il 2018 e il 2020, il 'Régime social des indépendants' (RSI), che copre gli artigiani, i commercianti, gli industriali e i liberi professionisti, è stato integrato nel regime generale. Si tratta di un trasferimento di gestione senza impatto sul contenuto dei servizi e sui contributi. Questa integrazione facilita il percorso professionale degli assicurati. Attualmente, molte persone sperimentano nella stessa carriera professionale un susseguirsi di periodi di impiego e di attività autonoma. Più dell'80% dei creatori di imprese, ad esempio, erano in precedenza dipendenti. Alcuni assicurati accumulano anche più stati contemporaneamente. L'integrazione della RSI limita le formalità da espletare nel momento in cui si verificano cambiamenti di status professionale.

Dal 1945, la previdenza sociale francese si è sempre adattata alle sfide economiche e sociali. Negli anni, la protezione sociale sta diventando sempre più universale, coprendo popolazioni diverse dai lavoratori dipendenti e le loro famiglie e garantendo meccanismi di solidarietà. Pertanto, la copertura del rischio e accesso alla protezione sociale si è ampliata e approfondita.

Durante la crisi sanitaria da Covid-19, le autorità pubbliche hanno posto in essere una serie di misure emergenziali di ampia portata, destinate sia a prevenire la contagiosità dell'epidemia nel mondo del lavoro sia, soprattutto, a mitigarne l'impatto sul reddito familiare e sulla situazione economica delle imprese nel periodo di chiusura aziendale e distanziamento della popolazione (vedi *infra*).

La malattia - una protezione universale

L'assicurazione sanitaria francese si compone di due livelli: l'assicurazione sanitaria di base obbligatoria, fornita dalla previdenza sociale e l'assicurazione sanitaria complementare, facoltativa, fornita da società previdenziali, mutue e compagnie di assicurazione.

Dal 1° gennaio 2016, la protezione universale della salute (PUMa - *Protection universelle maladie*) prevede la copertura delle spese sanitarie, su base individuale per tutte le persone che esercitano un'attività professionale o che risiedono in Francia in maniera stabile e regolare. Di conseguenza, le condizioni di accesso sono semplificate:

³³ Per ulteriori approfondimenti si veda Schoukens (2022).

- i dipendenti (e simili) non devono più giustificare un'attività minima, ma solo l'esercizio di un'attività professionale;
- i lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, libere professioni, imprenditori ecc.) hanno diritto al pagamento delle proprie spese sanitarie dall'inizio dell'attività professionale.

Nel caso delle indennità giornaliera di malattia, il ramo salute del regime generale copre le spese sanitarie dei dipendenti assicurati e autonomi. Rimborsa quindi più di tre quarti delle spese sanitarie sostenute da questi assicurati, contribuendo così alla parità di accesso alle cure. Compensa la perdita di reddito sotto forma di indennità giornaliera per le persone che devono cessare l'attività professionale per malattia, maternità, invalidità e morte.

In particolare, per i lavoratori autonomi l'indennità giornaliera viene calcolata sulla base del reddito degli ultimi tre anni (mentre per i dipendenti il calcolo è sulla base della retribuzione lorda dei tre mesi solari precedenti quello dell'interruzione del lavoro – dodici mesi in caso di attività salariata discontinua). In entrambi i casi, l'indennità di malattia decorre dal terzo giorno di assenza e può essere corrisposta per un massimo di 3 mesi.

In caso di interruzione per maternità, l'indennità giornaliera è calcolata anche sulla base del reddito pregresso e di un importo proporzionale al reddito entro il limite di un plafond. Anche le lavoratrici autonome beneficiano di un'indennità forfettaria nel periodo di interruzione del lavoro. Infine, il congedo di maternità (per parto unico) ha una durata massima di 16 settimane senza periodo di attesa, ovvero la stessa durata prevista per i dipendenti.

Infine, la legge n. 2020-1576 del 14 dicembre 2020 sul finanziamento della previdenza sociale per il 2021 istituisce le indennità giornaliera per le libere professioni a partire dal 1° luglio 2021, con una rivalutazione dei contributi. La crisi sanitaria ha messo in luce la necessità di tutelare questa specifica popolazione, molto sollecitata come nel caso degli operatori sanitari.

Dall'inizio della crisi sanitaria Covid-19 sono state previste disposizioni per derogare condizioni relative al pagamento degli assegni giornalieri di sicurezza sociale agli assicurati costretti ad autoisolarsi (in conformità con le istruzioni sanitarie per limitare il rischio di diffusione del virus) e non in grado di svolgere le proprie attività lavorative a distanza. Queste indennità giornaliera sono previste sia per i dipendenti sia per i lavoratori autonomi e sono concesse, in via eccezionale, anche ai liberi professionisti, in attesa della creazione di un regime di indennità specifico per loro.

I lavoratori autonomi beneficiano pertanto di indennità giornaliera con condizioni di ammissibilità e calcoli adattati alla loro specifica situazione. Si è tenuto conto dei redditi degli ultimi tre anni, mentre per i dipendenti la soglia è tre mesi precedenti (dodici mesi in caso di attività discontinua). Tale regime si applica subordinatamente al raggiungimento di una soglia di reddito da lavoro dipendente fissata al 10% del massimale annuo previdenziale, al fine di verificare che sia stato versato un contributo sufficiente per ottenere i benefici. A partire dal luglio 2021, anche i liberi professionisti ricevono una indennità giornaliera, in modo che tutti i lavoratori autonomi possano essere coperti.

Incidenti sul lavoro e malattie professionali

I lavoratori autonomi non hanno copertura obbligatoria per quanto riguarda gli incidenti sul lavoro e le malattie professionali (ATMP - *Assurance Accidents du Travail et Maladies Professionnelles*), ma possono aderire al regime di assicurazione volontaria del regime generale. Tale copertura dà loro diritto alle prestazioni ATMP di diritto ordinario, con esclusione dell'indennità giornaliera (IJ), in particolare:

- copertura delle spese sanitarie fino al 100% delle aliquote previdenziali;
- indennità per inabilità permanente (sotto forma di forfait quando il tasso di invalidità permanente è inferiore al 10% e sotto forma di rendita per percentuali superiori, calcolata in base al tasso di invalidità permanente e alla retribuzione);
- indennità di morte (con il pagamento delle rendite ai beneficiari, fino al compimento del 20° anno di età per i figli e fino al nuovo matrimonio o al decesso per i coniugi, partner PACS o conviventi).

Nell'ambito del sistema assicurativo volontario, i lavoratori autonomi dichiarano, a loro scelta, il reddito che costituirà la base per il calcolo dei propri contributi e delle proprie prestazioni. Tali redditi devono essere compresi tra il salario minimo pensionistico (€ 18.705) e il PASS - *Plafond Annuel de Sécurité Social* (€ 41.136). L'aliquota contributiva applicabile è quella del settore di attività di appartenenza del lavoratore autonomo.

Assicurazione contro la disoccupazione. Copertura per i lavoratori autonomi

Fino al 2018, il regime di assicurazione contro la disoccupazione riguardava solo i dipendenti involontariamente disoccupati. Dal 5 settembre 2018, con l'emanazione della legge sulla libertà di scegliere il proprio futuro professionale,

si sono ricompresi anche i lavoratori autonomi, a partire dal 1° novembre 2019, nei casi in cui cessano l'attività (involontariamente e definitivamente).

L'indennità per i lavoratori autonomi è aperta a tutti i professionisti che svolgono un'attività autonoma. I lavoratori autonomi non versano un contributo aggiuntivo per richiedere tale indennità. L'importo dell'assegno è lo stesso per tutti: 800 euro al mese. Tale assegno è erogato per un periodo limitato di 6 mesi, non rinnovabile.

Le condizioni per fruire dell'indennità per i lavoratori autonomi sono le seguenti:

- 1) l'attività di lavoro autonomo deve essere stata esercitata ininterrottamente per i 2 anni precedenti la data della cessazione dell'attività all'interno di una stessa società;
- 2) l'attività di lavoro autonomo deve aver generato un reddito professionale almeno pari a 10.000 euro annui;
- 3) l'attività autonoma deve essere cessata definitivamente e involontariamente nell'ambito di una procedura giudiziaria. Solo due motivi di cessazione dell'attività consentono di richiedere l'indennità per i lavoratori autonomi:
 - apertura di procedure di liquidazione giudiziaria;
 - allontanamento del beneficiario dalle sue funzioni dirigenziali, su richiesta di un giudice, nel contesto dell'adozione di un piano di amministrazione controllata.

Le risorse personali del lavoratore autonomo (a parte il reddito derivante dall'attività autonoma in cessazione) devono essere inferiori all'importo mensile del Reddito di solidarietà attivo (RSA).

Il finanziamento della sicurezza sociale

La previdenza sociale è finanziata dai contributi sociali versati dai datori di lavoro e dai dipendenti, dal Contributo sociale generale (CSG), nonché da vari contributi e tasse.

Il CSG è stato istituito nel 1991 ed ha avuto come obiettivo la diversificazione delle modalità di finanziamento della protezione sociale. Tale sistema è entrato in crisi a causa dell'aumento del costo del lavoro, di problematiche collegate all'efficienza e all'equità del prelievo, dal momento che solo i lavoratori dipendenti sono chiamati a contribuire.

Attualmente, la previdenza sociale è stata estesa a tutti i residenti in Francia e le prestazioni sono diventate universali. Inoltre, il suo finanziamento si basa sul reddito generale delle persone residenti, includendo:

- reddito da lavoro (stipendi, bonus e indennità varie ecc.);
- reddito sostitutivo (pensioni di vecchiaia, indennità di disoccupazione, indennità giornaliera ecc.);
- reddito da attività (reddito patrimoniale, rendite vitalizie ecc.);
- proventi da investimenti (redditi da beni mobili, plusvalenze su immobili ecc.);
- i proventi da giochi.

Tale rimodulazione ha permesso di ridurre il costo del lavoro e di conferire maggiore potere d'acquisto alla popolazione attiva. In particolare, con l'entrata in vigore del Patto di Responsabilità siglato 1° gennaio 2015, l'aliquota dei contributi familiari è ora differenziata in base al livello della retribuzione lorda. Inoltre, dal 1° gennaio 2018, l'abolizione dei contributi sanitari a carico dei dipendenti (-0,75 punti di contribuzione rispetto al 1° gennaio 2018) e dei contributi per la disoccupazione (attraverso una riduzione di 2,40 punti di contribuzione tra gennaio e ottobre 2018) ha permesso un aumento della CSG (Contribuzione sociale generalizzata) di +1,7 punti.

Misure generali adottate per superare la perdita di attività durante la crisi sanitaria

Per arginare la progressione dell'epidemia di Covid-19, nella primavera del 2020, le autorità francesi hanno introdotto un confinamento generale del Paese dal 18 marzo 2020 in applicazione del decreto n. 2020-260 del 16 marzo 2020, prorogato fino all'11 maggio 2020 e posto in essere lo stato di emergenza sanitaria stabilito dalla legge di emergenza n. 2020-290 del 23 marzo 2020 per far fronte all'epidemia di Covid-19. In questo contesto, sono state introdotte misure di chiusura e limitazione delle attività commerciali.

I settori maggiormente interessati da queste misure adottate dal governo francese sono il turismo, gli alberghi e ristoranti, lo sport, la cultura ed eventi, le compagnie aeree, settori che hanno risentito particolarmente delle conseguenze finanziarie della diffusione dell'epidemia di Covid 19.

Questo è il motivo per cui le autorità francesi hanno deciso di istituire, con l'articolo 65 della legge n. 2020-935 del 30 luglio 2020, un sistema di esenzione contributiva per il 2020, contributi sociali e assistenza al pagamento dei contributi sociali a favore delle imprese di determinati settori che verosimilmente hanno subito una significativa perdita di fatturato nel periodo compreso tra il 15 marzo e il 15 maggio 2020.

Successivamente, l'articolo 9 della legge n. 2020-1576 del 14 dicembre 2020 sul finanziamento della previdenza sociale per il 2021 ha previsto un nuovo meccanismo per l'esenzione dai contributi sociali e l'assistenza al pagamento dei contributi per periodi di impiego dal 1° settembre 2020 (per datori di lavoro ubicati in zona rossa) o dal 1° ottobre 2020 (per altri datori di lavoro), in base a specifiche condizioni.

Con riguardo specifico ai lavoratori autonomi, l'articolo 65 della legge finanziaria per il 2020 ha introdotto una riduzione forfettaria applicabile ai contributi dovuti per l'anno 2020 per i lavoratori autonomi nei settori più colpiti dalla crisi sanitaria. L'importo massimo di tale riduzione è fissato nel limite degli importi effettivamente dovuti nell'anno: 2.400 euro o 1.800 euro per i lavoratori autonomi, in riferimento ai diversi settori di attività economica.

Questo sistema è stato rinnovato ai sensi della legge sul finanziamento della sicurezza sociale per il 2021 per lavoratori autonomi che soddisfano i criteri settoriali, il divieto di apertura al pubblico o la riduzione del fatturato. L'idoneità per i regimi previsti dalla suddetta legge è valutata mensilmente e l'importo dell'aiuto è di 600 euro per ogni mese in cui il lavoratore autonomo soddisfa le condizioni stabilite.

Infine, dall'inizio della crisi, si sono attivate misure eccezionali di rinvio del versamento di contributi e contributi sociali a sostegno dei lavoratori autonomi con gravi difficoltà di flusso di cassa.

2.2 Le tutele per il lavoro autonomo in Finlandia

In Finlandia da anni vi è un'intensa discussione sul sistema di sicurezza sociale dei lavoratori (Bergamante e De Minicis 2019), ma solo in seguito alla recessione del 2008 i governi che si sono alternati hanno avvertito la necessità di ridefinire il modello presente. In particolare, il governo liberale (Sipilä) si è fortemente impegnato per riformare il sistema al fine di rispondere alle nuove esigenze di minore spesa pubblica e di semplificazione del complesso sistema di tax-benefit e condizionalità del Paese (Kangas *et al.* 2017; 2019).

Alcune delle misure in vigore prevedono l'estensione di tutele e di coperture assicurative anche per i lavoratori autonomi, che sono obbligati a sottoscrivere una polizza assicurativa obbligatoria (assicurazione YEL) se hanno un'età compresa tra i 18 e i 67 anni, il loro reddito da lavoro stimato è di almeno

7.656,26 euro all'anno (livelli del 2018), svolgono un'attività autonoma per un periodo ininterrotto di almeno quattro mesi e non hanno altre coperture pensionistiche. In questo modo, si determina un reddito da lavoro autonomo presunto, che costituisce la base per i contributi all'assicurazione pensionistica e per l'importo della futura pensione. Invece di essere determinato direttamente sulla base dei profitti o del reddito imponibile dell'impresa, il reddito da lavoro si basa pertanto principalmente sulla stima del valore del contributo lavorativo da parte del lavoratore autonomo. Secondo la legge, come reddito da lavoro, deve essere dichiarato l'importo che il lavoratore autonomo riceverebbe se lavorasse come dipendente in un lavoro simile. La stima del reddito da lavoro notificata all'inizio dell'attività autonoma può essere modificata in seguito, ma non retroattivamente. I contributi assicurativi YEL si basano sul reddito da lavoro e sono deducibili dalle tasse. I lavoratori autonomi del settore agricolo sono assicurati nell'ambito del regime assicurativo degli agricoltori (MYEL), che prevede una pensione, un'assicurazione contro gli infortuni e il diritto all'indennità di malattia (Sutela e Pärnänen 2020).

I lavoratori autonomi hanno diritto a tutte le prestazioni previste dalla legge sull'assicurazione sanitaria e alle prestazioni erogate per un periodo di riabilitazione per malattia. Il reddito da lavoro specificato per l'assicurazione YEL influisce non solo sull'importo della futura pensione di vecchiaia del lavoratore autonomo, ma anche sul livello delle indennità di malattia e parentali. Ai fini dell'indennità di malattia, il periodo di attesa per i lavoratori autonomi assicurati nel regime YEL è il giorno in cui si ammalano.

Se lo desiderano, i lavoratori autonomi possono anche stipulare una polizza assicurativa contro gli infortuni. I pagamenti per la perdita di guadagno derivanti dall'assicurazione (il premio) contro gli infortuni sono determinati sulla base del reddito annuo da lavoro concordato al momento della stipula dell'assicurazione. Nella maggior parte dei casi, il reddito annuo da lavoro dovrebbe essere pari al reddito da lavoro utilizzato come base per l'assicurazione YEL, con un livello minimale riferibile al reddito annuo minimo da lavoro di cui alla legge sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

Anche l'importo della pensione di invalidità di un lavoratore autonomo si basa sul reddito da lavoro YEL.

Riguardo la protezione sociale dalla disoccupazione, il sistema finlandese è costituito da due distinte misure: l'indennità di disoccupazione e il sussidio sul mercato del lavoro.

L'indennità di disoccupazione è riservata ai soggetti disoccupati che possono attestare requisiti in termini di anni lavorati e contributi assicurativi versati. L'indennità può essere erogata o da un fondo assicurativo di disoccupazione, se si è membro ad esempio di un sindacato, mentre se non si è assicurati a nessun fondo specifico questa viene erogata direttamente dal Kela (l'Istituto pubblico di previdenza sociale finlandese) come indennità di disoccupazione di base, evidentemente con sostegni reddituali minori in quanto i versamenti contributivi sono minori. Entrambe le misure sono collegate a stringenti politiche di condizionalità. I beneficiari delle due indennità assicurative devono sottoscrivere degli impegni formali con il sistema pubblico dei servizi al lavoro, che li obbligano, come condizione per la percezione dell'indennità assicurativa, a seguire tramite il supporto dei Centri per l'impiego percorsi di attivazione come bilanci di competenze, orientamento, formazione, percorsi di inserimento lavorativo personalizzato, colloqui psico-attitudinali periodici. Un disoccupato ha diritto all'indennità di disoccupazione se ha soddisfatto e terminato il periodo di occupazione richiesto prima dell'inizio dell'erogazione dell'indennità. Un lavoratore autonomo soddisfa questa condizione se ha lavorato per almeno 15 mesi nei 48 mesi precedenti. Un prerequisito per avere diritto all'indennità di disoccupazione legata al reddito è che la persona sia stata iscritta a una cassa di disoccupazione per lavoratori autonomi per almeno 15 mesi e che, durante questo periodo, abbia soddisfatto il principio lavorativo previsto. L'importo della prestazione contributiva si basa sull'ammontare del reddito da lavoro per il quale il lavoratore autonomo si è assicurato presso la cassa di disoccupazione. Un lavoratore autonomo può anche avere diritto a un'indennità di alloggio generale e all'assistenza sociale anche se continua la sua attività imprenditoriale. In Finlandia esistono due fondi di disoccupazione dedicati ai lavoratori autonomi: *Suomen yrittäjien työttömyyskassa* (SYT) e il Fondo di disoccupazione per imprenditori e lavoratori autonomi (AYT). I disoccupati autonomi che non soddisfano il principio lavorativo, un livello minimo di mesi lavorati, o il cui diritto all'indennità di disoccupazione è scaduto perdurando lo stato di disoccupazione hanno diritto a una indennità di disoccupazione che non prevede requisiti lavorativi e contributivi minimi: il sussidio per il mercato del lavoro (vedi *infra*) riguardante tutte le diverse tipologie di lavoro (autonomo, autonomo non professionale, dipendente) che non possono soddisfare i criteri di accesso contributivi e lavorativi.

Il sussidio assistenziale nel mercato del lavoro è quindi un'indennità contro la disoccupazione non contributiva, riservata a lavoratori che hanno terminato il periodo di utilizzo dell'indennità assicurativa e sono ancora in uno stato di disoccupazione, agli inoccupati o ai lavoratori contingenti o autonomi che non possono accedere alle indennità assicurative/contributive. L'accesso al sussidio è 'means tested', il che significa che l'importo del sostegno reddituale è determinato dal reddito e patrimonio del nucleo familiare a cui si appartiene. Interessante evidenziare come in Finlandia le indennità di maternità o di paternità, molto consistenti, sostituiscano in alcuni casi, in parte o in tutto, a seconda del loro importo, l'indennità di disoccupazione contributiva minima o il sussidio nel mercato del lavoro a tutti gli effetti, evidenziando un sistema complementare tra indennità di disoccupazione previdenziali e assistenziali e indennità sociali universali famigliari, per cui all'aumentare della seconda diminuisce la prima.

L'indennità di disoccupazione e il sussidio nel mercato del lavoro, inoltre, vengono riservate anche a soggetti occupati part-time o con contratti temporanei, esposti a forme di povertà lavorativa (*working poor*). In questo caso l'importo dell'indennità del beneficiario è calcolato come integrazione del reddito da lavoro percepito. Nell'ottica di ripensare il sistema, nel 2015, in una logica di minore spesa pubblica dell'imponente apparato delle politiche di attivazione e condizionalità del sistema di attivazione finlandese, l'ufficio del Primo ministro finlandese aveva lanciato una call per la progettazione di una sperimentazione del reddito di base, misura di sostegno reddituale che non prevede condizionalità e attivazione, incaricando un consorzio con a capo il dipartimento di ricerca dell'Istituto finlandese per la sicurezza sociale (Kela). A seguito delle risultanze del rapporto preliminare (Kangas 2016) prodotto dal gruppo incaricato di studiare i possibili *basic income* applicabili mediante un'analisi a livello internazionale, il modello scelto dal governo era stato quello di un *partial basic income*, parziale perché riferibile ai soli soggetti disoccupati o ai lavoratori poveri, con un ammontare del beneficio non tassabile e non condizionato pari a 560 euro al mese, che corrispondeva all'importo netto mensile dell'indennità di disoccupazione di base pagata dal Kela (indennità di base assicurativa). La sperimentazione, realizzata con metodo controfattuale, consisteva nell'osservare se un sostegno reddituale contro la disoccupazione di base, priva di politiche di condizionalità, di tutti gli adempimenti e impegni amministrativi previsti, avrebbe determinato, oltre che un risparmio nei costi

pubblici per l'inserimento lavorativo dei lavoratori, anche un uguale o maggiore inserimento lavorativo, data l'eliminazione nel reddito di base della perdita dell'indennità in caso di inserimento lavorativo. Il sostegno contro la disoccupazione, trasformato in un reddito di base parziale, non avrebbe implicato, infatti, una rinuncia al sussidio in caso di accettazione di un'occupazione. I risultati, in tal senso, sono stati rilevanti. I giorni lavorativi e gli inserimenti occupazionali dei soggetti della sperimentazione non sono diminuiti, mentre, è fortemente aumentato, rispetto al gruppo di controllo ancora soggetto alle politiche di condizionalità e attivazione (e perdita dell'indennità in caso di nuova occupazione), il benessere psico-fisico dei beneficiari.

Riguardo gli orari di lavoro, in Finlandia, come nella maggior parte dei Paesi europei, gli orari di lavoro dei lavoratori autonomi sono mediamente più lunghi rispetto a quelli dei lavoratori dipendenti. A differenza di quanto avviene per il lavoro dipendente, in cui gli orari sono stabiliti dal Working Hours Act, in Finlandia non ci sono limitazioni all'orario di lavoro dei lavoratori indipendenti, con l'eccezione degli occupati nel settore dei trasporti, in cui è stabilito il tetto di 48 ore settimanali per gli autisti. Pertanto, gli autisti finlandesi sono gli unici lavoratori autonomi soggetti a qualche vincolo relativo all'orario di lavoro.

Allo stesso tempo, nell'*Annual Holidays Act* è stabilito che ai lavoratori dovrebbe essere garantito un periodo minimo di interruzione di almeno due settimane. I lavoratori indipendenti in Finlandia stabiliscono secondo le loro possibilità l'entità e lunghezza delle proprie vacanze. È interessante notare che, secondo i dati del 2017, più della metà degli imprenditori e degli autonomi senza dipendenti hanno dichiarato di aver preso almeno due settimane di ferie negli ultimi 12 mesi, mentre tra gli indipendenti in agricoltura tale quota si riduce a un terzo. Nonostante gli indipendenti siano chiamati a garantire in prima persona del proprio benessere lavorativo, negli ultimi anni il Finnish Institute of Occupational Health ha promosso alcuni progetti per promuovere il benessere lavorativo e una corretta gestione dei tempi di lavoro anche tra i lavoratori indipendenti, al fine di prevenire malattie e aumentare il livello complessivo di sicurezza sul lavoro.

In conclusione, si può affermare che in Finlandia anche i lavoratori autonomi hanno accesso alla sicurezza sociale secondo norme di protezione generalizzate, pur commisurate ai redditi e alla natura del lavoro. Ai lavoratori autonomi è tuttavia demandato il finanziamento delle proprie prestazioni previdenziali: questo è probabilmente il motivo per cui, nell'indagine *Self-employed without*

employees in Finland del 2013 è emerso che molti lavoratori autonomi si percepivano come completamente esclusi dalla sicurezza sociale, ritenendo che la sicurezza sociale fosse disponibile per loro solo nei casi in cui avessero cessato completamente la loro attività autonoma (Pärnänen e Sutela 2018).

2.3 Le tutele per il lavoro autonomo in Grecia

In Grecia le prestazioni di malattia sono fornite dall'Organizzazione nazionale per la prestazione dei servizi sanitari (EOPYY) ai dipendenti assicurati presso il Fondo nazionale elettronico di sicurezza sociale (e-EFKA)³⁴. Si fa riferimento in particolare alle seguenti categorie: dipendenti del settore pubblico e privato, agricoltori, lavoratori autonomi e marinai.

In particolare, secondo la legislazione vigente, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi sono obbligatoriamente assicurati presso la e-EFKA e pagano i contributi previsti per la vecchiaia, l'invalidità e gli infortuni sul lavoro, rischi professionali e lavoro pesante e faticoso, ove previsto.

Essi sono inoltre assicurati presso l'e-EFKA per la pensione complementare, le prestazioni forfettarie, le indennità di maternità e di malattia, le prestazioni di disoccupazione per alcuni assicurati (con l'ex ETAP-MME) e le prestazioni delle organizzazioni per conto delle quali l'e-EFKA riceve contributi (si cita l'EOPYY, vale a dire il nuovo nome attribuito al *National Primary Health Network*, per le prestazioni mediche e farmaceutiche in natura e il OAEd, il sistema di vocational-training, per le prestazioni di disoccupazione).

Per accedere alle prestazioni di malattia, è necessario aver versato contributi assicurativi corrispondenti ad almeno 50 giorni di lavoro durante l'anno precedente la malattia o durante il periodo di 12 mesi precedente la malattia. Il contributo finanziario dipende dal tipo di prestazione e le prestazioni sono erogate per tutto il periodo in cui se ne ha diritto. Nel caso di persistenza della malattia oltre il periodo di riferimento, le prestazioni sono erogate sino a guarigione avvenuta.

³⁴ Access to social protection for workers and self-employed. Greek National Plan, a cura del Ministry of Labour and social relations, Directorate for International Relations, Department of European Union Affairs and Bilateral Relations. Il piano è reperibile a questo indirizzo: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24768&langId=en>.

Le prestazioni a cui si ha diritto sono le seguenti:

- assistenza medica;
- assistenza e ricovero ospedaliero;
- cure odontoiatriche e odontoiatriche preventive gratuite, cure ortodontiche per i minori fino a 13 anni, cambio protesi ogni 5 anni;
- fisioterapia e riabilitazione gratuita;
- somministrazione di medicinali, di norma con un contributo del paziente del 25% o del 10% per determinate malattie e somministrazione gratuita di medicinali in casi particolari (infortuni sul lavoro, cure in gravidanza, malattie croniche);
- trasporto gratuito verso gli ospedali pubblici in caso di incidente o emergenza chiamando il Centro nazionale di pronto soccorso (EKAB);
- ausili terapeutici, articoli ortopedici, occhiali, apparecchi acustici, protesi ecc. che richiedono un contributo del 25% da parte dell'assicurato o forniti gratuitamente in casi particolari (pazienti diabetici, paraplegici, tetraplegici, pazienti affetti da malattie renali).

L'assicurazione complementare ha invece le stesse caratteristiche dell'assicurazione principale e prevede coperture aggiuntive per vecchiaia e invalidità. È obbligatoria per tutti i lavoratori subordinati, indipendentemente dal rapporto di lavoro (contratto a tempo determinato o indeterminato, lavoro a tempo pieno o part-time), mentre per i lavoratori autonomi e i liberi professionisti l'assicurazione integrativa è obbligatoria per alcune categorie (ad esempio ingegneri e avvocati) e facoltativa per tutte le altre (Schoukens 2022).

In questo quadro, tuttavia, alcune categorie di lavoratori autonomi non sono coperti dalle prestazioni di malattia, si fa riferimento in particolare a medici, dentisti, farmacisti, veterinari, ingegneri, capisquadra, commercianti, artigiani e gli agricoltori assicurati presso l'ex Fondo di assicurazione per gli agricoltori. Tuttavia, in conformità con la legislazione vigente questi assicurati ricevono prestazioni di malattia in caso di inabilità temporanea al lavoro dovuta a un infortunio occorso durante o a seguito del loro lavoro. Le prestazioni di malattia sono pagate per un massimo di quattro mesi, a condizione che l'infortunio sia considerato come professionale e il comitato sanitario certifichi che il lavoratore è incapace di lavorare per più di trenta giorni. Inoltre, secondo l'attuale legislazione sanitaria il lavoratore autonomo beneficia di un'indennità di riabilitazione che può essere fino al doppio dell'importo massimo della pensione, al fine di curare malattie specifiche.

Nel periodo pandemico³⁵, il diritto alla previdenza sociale è stato esteso a tutti gli assicurati presso l'e-EFKA, compresi i membri delle loro famiglie indirettamente assicurati. Nello specifico, il diritto alla sicurezza sociale per le prestazioni in natura di tutti gli assicurati, stipendiati o non retribuiti, nonché dei familiari indirettamente assicurati, si rinnova per un anno, senza rispettare i termini previsti dalla legge n. 4387 del 2016, a condizione che queste persone abbiano ottenuto il diritto alla previdenza sociale a partire dal 1° marzo 2020 o, anche successivamente, se giustificate da specifiche normative o proroghe nel corso del 2020 e indipendentemente da qualsiasi debito dovuto.

L'indennità di malattia per i lavoratori autonomi è descritta nel regolamento sulle assicurazioni e le prestazioni dell'e-EFKA. La legge n. 4387/2016 stabilisce che le condizioni per la concessione da parte della e-EFKA delle prestazioni di malattia in denaro (tipo, misura, importo e beneficiari), nonché la procedura per la concessione delle prestazioni in denaro degli organismi, settori, succursali e conti integrati nell'e-EFKA saranno regolati dall'e-EFKA *Insurance and Benefits Regulation* che, ai sensi dell'articolo 49 della legge n. 4670/2020, è adottato con decreto presidenziale e a seguito del parere del Consiglio di amministrazione dell'EFKA entro due anni dall'entrata in vigore della legge.

Si segnala inoltre che, nel contesto del regolamento unificato e-EFKA delle prestazioni di malattia, è stato istituito un gruppo di lavoro con il compito di elaborare un documento di proposte relativo alle prestazioni in denaro, alle condizioni di erogazione, alla portata della copertura, all'importo delle prestazioni, alle caratteristiche dei beneficiari ecc.

Con riguardo alla condizione di disoccupazione, le indennità sono applicate solo ai lavoratori dipendenti, con esclusione quindi dei lavoratori autonomi, e riguardano nello specifico: indennità di disoccupazione; indennità speciale stagionale; indennità di disoccupazione di lunga durata; indennità speciale dopo un periodo di attesa di tre mesi presso l'Anagrafe delle persone in cerca di lavoro; indennità speciale a seguito del percepimento dell'indennità di disoccupazione³⁶.

Tra gli impegni futuri, nella *Recommendation on Access to Social Protection – Submission of a Plan* del 19 maggio 2021 si fa riferimento alle seguenti azioni, che sono state attuate nel periodo 2019-2020, ma anche iniziative inserite nel nuovo Piano d'azione per la parità di genere 2021-2025 (in fase di definizione) relative

³⁵ Fino al 28 febbraio 2022 e in deroga alla normativa vigente (articolo 41, comma 8, legge n. 4387/2016) e con rinnovo per il periodo dal 1° marzo 2021 al 28 febbraio 2022.

³⁶ Si veda in proposito: Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2021).

alla riconciliazione lavoro/vita familiare, considerando come equivalenti le prestazioni di maternità e le prestazioni di paternità; alla retribuzione di genere (Progetto SHARE - Promuovere l'equilibrio tra lavoro e vita privata nelle aziende e una migliore condivisione delle cure tra uomini e donne) e alla riduzione del divario pensionistico (Progetto PEGASUS). Sempre con riguardo alle riforme future riferite al lavoro autonomo, si prevede altresì una copertura contributiva separata dall'ammontare del reddito dichiarato. Ogni lavoratore autonomo dovrà scegliere tra sei categorie di assicurazione, ciascuna delle quali corrisponde a importi predefiniti (Theodoroulakis *et al.* 2020).

2.4 I sistemi di protezione sociale per i lavoratori autonomi. Il caso italiano

In Italia, dopo una lunga stagione di 'estensione selettiva' delle tutele in favore di una particolare tipologia di lavoro autonomo (le collaborazioni coordinate e continuative), culminata con l'introduzione del lavoro a progetto nel 2003 ad opera della cd. Riforma Biagi (D.Lgs. n. 276/2003), si è aperta una nuova stagione ispirata alla tecnica dell' 'assimilazione', volta a promuovere un'espansione del lavoro subordinato con la Riforma Fornero del 2012 (legge n. 92/2012). Una nuova fase ha poi preso le mosse nel 2015 con il cd. Codice contratti (D.Lgs. n. 81/2015), con l'abolizione proprio del lavoro a progetto e l'assimilazione al lavoro subordinato delle co.co.co. etero-organizzate e, quindi, con l'approvazione del cd. Jobs Act del lavoro autonomo (legge n. 81/2017). Infine, con l'approvazione del cd. Decreto Rider (legge n. 128/2019) si è tornati sulla nozione di etero-organizzazione, allargandone lo spettro applicativo.

Accanto – e a sostegno dell'intervento sulla fattispecie – nel tempo si è costruito, *a scossoni e per sperimentazioni*, anche un intervento dal lato delle tutele, culminato, in termini protettivi, nel già ricordato Jobs Act del lavoro autonomo.

La prima fase di regolazione del lavoro parasubordinato: l'estensione settoriale delle tutele

Il primo intervento è consistito nel riconoscimento nell'ordinamento di una categoria aperta di rapporti di lavoro autonomi continuativi a favore della quale si è proceduto all'estensione selettiva di alcune delle tutele tipiche del lavoro dipendente.

La nozione di ‘parasubordinazione’, frutto dell’elaborazione della dottrina (Santoro Passarelli 1979), ha trovato poi spazio nel diritto positivo, proprio al fine di espandere le tutele, in particolare, relative alle aree ‘esterne’ alla regolazione del rapporto individuale di lavoro. Così la legge di riforma del processo del lavoro (legge n. 533/73, art. 1) ha esteso il regime processuale del lavoro subordinato ai “rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d’opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato”. Si riconosceva così l’esistenza di rapporti caratterizzati da un vincolo di dipendenza economica e si apprestava in loro favore un primo embrione di tutele. In assenza di una disciplina sostanziale sul piano civilistico, si mossero prima il legislatore previdenziale, poi quello della legislazione sulla sicurezza e, infine, quello fiscale. Così senza modificare la nozione processuale, in ambito previdenziale, si realizzò la prima rilevante opera di ‘estensione selettiva’ di tutele, con l’istituzione, in occasione della cd. Riforma Dini del sistema pensionistico (legge n. 335/95), di un’apposita gestione separata Inps, nel cui ambito vengono fatti confluire i contributi versati da committenti e collaboratori al fine dell’allargamento in favore di quest’ultimi dell’assicurazione generale obbligatoria IVS, e, successivamente, della tutela relativa alla maternità, agli assegni al nucleo familiare e alla malattia in caso di degenza ospedaliera. Allo stesso modo, nel 2000 (D.Lgs. n. 38/2000), fu riconosciuta espressamente a favore del ‘lavoro parasubordinato’ l’assicurazione sociale degli infortuni sul lavoro. Infine, il legislatore fiscale nel 2001 dispose la completa assimilazione, a fini imponibili, dei redditi da collaborazione coordinata e continuativa a quelli da lavoro dipendente (legge n. 342/2000).

La Riforma Biagi e il lavoro a progetto

Questo processo legislativo di graduale estensione ‘selettiva’ delle tutele suscitò, subito, un intenso dibattito circa la *tenuta* dell’intero diritto del lavoro. Infatti, in situazioni di eccessiva debolezza del lavoratore, la qualificazione in rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, rischiava di non essere genuina, ma finalizzata a dissimulare un rapporto di lavoro subordinato privo delle relative tutele, costituito in frode alla legge (Liso 2000). Per contrastare questi rischi, il legislatore del 2003 decise di agire, in particolare, ‘dalla parte della fattispecie’ e cioè mediante l’introduzione della nozione di lavoro a progetto, pensato e presentato come strumento caratterizzato, appunto, da una *ratio* antielusiva.

In particolare, la Riforma Biagi, imponeva che tutte le collaborazioni coordinate e continuative fossero ricondotte a “uno o più progetti, programmi di lavoro o fasi di esso”. La presenza formale di questo elemento – il ‘progetto’ – divenne l’elemento cruciale. Si agì anche dal lato sanzionatorio, prevedendo che i contratti di collaborazione privi del ‘progetto’ fossero “considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto”. Infine, era apprestato un minimale regime di tutele (forma del contratto, sospensione in caso di malattia, infortunio e gravidanza ecc.)

Nel dibattito italiano, già a partire dalla metà degli anni '90, si erano ipotizzati interventi in proposito. Semplificando, si confrontavano tre correnti. Diversi autori proponevano l’individuazione di una nuova e più ampia nozione di lavoro ‘senza aggettivi’ (*sans phrase*), nell’ambito della quale avrebbero dovuto trovare riconoscimento e tutela tutti i rapporti di lavoro, ricondotti distintamente nell’area della subordinazione e in quella della autonomia (Ghezzi 1996). Altri autori (De Luca Tamajo *et al.* 1997) ipotizzavano la creazione di una nuova fattispecie intermedia (un *tertium genus*), vale a dire il lavoro coordinato, cui andavano ricondotti una serie di rapporti di lavoro, contigui al lavoro dipendente, meritevoli di un certo grado protezione, seppur minore. Infine, si proponeva la codificazione di uno ‘Statuto dei lavori’ (Biagi e Tiraboschi 1999), in cui le tutele fossero assicurate “per cerchi concentrici e geometrie variabili a seconda del tipo di istituto da applicare”, muovendosi da un nucleo minimo di norme e diritti inderogabili, comune a tutte le forme di lavoro, completandosi con una gamma di “diritti inderogabili *relativi* e graduati secondo diversi campi di applicazione, disponibili a livello collettivo o anche individuale se concordati nella apposita sede amministrativa”.

Rispetto a questo dibattito, il lavoro a progetto, di fatto, riprendendo l’impostazione dei promotori di un *tertium genus*, predisponesse un apparato di tutele in favore dei lavoratori a progetto, sì inferiori per intensità a quelle del lavoro subordinato, ma che comunque facevano di questi ultimi una categoria a sé, più protetta dei restanti lavoratori autonomi.

La Riforma Fornero: ‘assimilazione’ e parificazione virtuale dei costi con il lavoro subordinato

Nel contesto di una complessiva riforma volta a rendere il lavoro subordinato il ‘contratto dominante’ – si pensi, in primo luogo, alla parziale riforma del regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo previsto dallo Statuto dei

lavoratori (art. 18, legge n. 300/1970) – a quasi dieci anni dalla sua introduzione, si riscrisse profondamente la disciplina del lavoro a progetto.

La cd. Riforma Fornero del 2012 agì ‘dal lato delle tutele’, ma preferì, appunto, puntare sull’espansione del lavoro subordinato, in sintesi, con un approccio pragmaticamente economicistico di tipo sanzionatorio.

Si rinforzò l’apparato punitivo in caso di utilizzo fraudolento del lavoro a progetto, e furono individuati una serie di parametri (in termini anche di dipendenza economica, reddito prodotto, dislocazione logistica del luogo di esecuzione della prestazione) al ricorrere dei quali se ne disponeva la qualificazione, in sede giudiziale, quale lavoro subordinato. Corrispettivamente, si interveniva sulla nozione di progetto per corroborare la posizione di autonomia del lavoratore a progetto. Il regime delle deroghe ai parametri di genuinità, ma anche la previsione che il progetto non potesse comportare “lo svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi”, appariva sintomatico della volontà di riservare il lavoro parasubordinato all’esercizio di attività di elevata professionalità, quasi a ribadire la tradizionale equazione tra queste ultime e il lavoro autonomo.

Ma fu soprattutto il nuovo regime relativo ai compensi dei lavoratori a progetto a coronare la ‘svolta’ in favore della tecnica dell’assimilazione con il lavoro subordinato. Infatti, si prevedeva una sorta di ‘salario minimo garantito’ per i collaboratori a progetto (Marazza 2012): in assenza di una contrattazione collettiva specifica, difatti, i compensi non potevano essere comunque inferiori, a parità di estensione temporale, alle retribuzioni minime previste dai Contratti collettivi settoriali stipulati per i lavoratori subordinati (CCNL). L’intervento sui compensi, tra l’altro, rispondeva alla scelta di utilizzare una nuova tecnica per contrastare il falso lavoro autonomo, ovvero a ridurre l’asimmetria dei costi rispetto al lavoro dipendente. Per combattere l’uso distorto del lavoro parasubordinato, in particolare come strumento di mera riduzione dei costi, se ne pareggiava, virtualmente, il costo retributivo al lavoro subordinato, prevedendo l’aggancio ai minimali retributivi previsti dai contratti collettivi nazionali (CCNL) anche per il lavoro a progetto. Inoltre, era anche programmato l’innalzamento del costo contributivo di quest’ultimo, tramite la previsione di un aumento progressivo delle aliquote di un punto percentuale a partire dal 2013 e sino al 2018, per pervenire a una parificazione del cuneo contributivo. Anche alla luce dell’intervento sui costi previdenziali, andava letto il ruolo affidato alla contrattazione collettiva. In assenza di parametri retributivi per il lavoro parasubordinato, l’aumento della contribuzione poteva risolversi, infatti, in una

contrazione dei compensi dei collaboratori (potendo essere addossato su di essi detto aumento). L'intervento della contrattazione era proprio cautelativamente diretto a contrastare questo rischio.

La riforma del 2012, inoltre, dispose la messa a regime, seppur sperimentale, di una misura introdotta dal Pacchetto Anti-crisi del 2008 e rimaneggiata nel 2010: un'indennità *una tantum* di fine rapporto per i collaboratori a progetto iscritti in via esclusiva alla gestione separata Inps – cd. puri³⁷ – e non titolari di redditi di lavoro autonomo. Tale configurazione originaria, di fatto, è rimasta invariata sino al 2015.

Il lavoro etero-organizzato e il Jobs Act del lavoro autonomo non imprenditoriale

La strategia punitivo-dissuasiva promossa dalla Riforma Fornero si è rilevata solo una *breve stagione* nella storia della lotta al falso lavoro autonomo. Dopo appena tre anni è stata infatti scalzata da una nuova riforma, realizzata in due *step*, il Codice contratti del 2015 e poi, nel 2017, il Jobs Act del lavoro autonomo non imprenditoriale.

In questa nuova fase di regolazione, ancora una volta, si affronta il lavoro parasubordinato 'dal lato della fattispecie'. In primo luogo, il Codice contratti ha disposto che dal 1° gennaio 2016 lo statuto protettivo del lavoro subordinato si applichi anche alle "collaborazioni organizzate dal committente" e cioè a quelle "che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro". In secondo luogo, è stata disposta la contemporanea – e totale – abrogazione del lavoro a progetto.

L'abrogazione ha travolto i tre *punti cardinali* della disciplina che ha governato la parasubordinazione per più di un decennio: la 'riconduzione' a un progetto limitato nel tempo delle co.co.co., la loro trasformazione in lavoro subordinato in assenza dello stesso progetto, il riconoscimento di un apparato minimale di tutele giuslavoristiche in favore dei lavoratori a progetto. Implicitamente se ne deduceva – e se ne deduce – la *sopravvivenza* di tutte le collaborazioni coordinate e continuative non etero 'organizzate' dal committente e che, cioè, non presentano i 'requisiti' appena indicati. Per queste collaborazioni, posta la ricordata abrogazione previgente, dal punto di vista sostanziale, si trattava di un

³⁷ Cioè, i co.co.co. iscritti alla gestione separata Inps, senza altre assicurazioni, non pensionati e tenuti al versamento della quota contributiva maggiorata.

brusco *ritorno al passato* (alla fase *ante* Biagi, descritta in precedenza), in quanto tornava ad applicarsi la generale – e piuttosto scarna – disciplina contenuta nel Codice civile relativa al lavoro autonomo.

Rispetto a questo paradosso ha posto rimedio, in prima battuta, il Jobs Act del lavoro autonomo. Specificamente sulle *co.co.co.* questa legge interviene, innanzitutto, sulla loro nozione civilistica, modificando proprio la norma sui cui, storicamente, si regge la nozione di ‘parasubordinazione’³⁸. La collaborazione è autonoma – stabilisce la legge n. 81/2017 – “quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l’attività lavorativa”. Ciò che sembrava del tutto escluso, e cioè la possibilità per il committente di incidere sulle modalità di esecuzione della prestazione (altrimenti questa è eterodiretta e quindi ne discende l’applicabilità dello statuto di protezione della subordinazione), risultava in parte ammessa, purché concordata con il collaboratore. I rischi che si aprivano con questo ennesimo intervento dal ‘lato della fattispecie’ erano evidenti: mentre nella forma le modalità di esecuzione possono risultare concordate paritariamente, il maggiore potere economico del committente poteva riemergere nella fase di attuazione del contratto.

La legge n. 81, tuttavia, agisce anche ‘dal lato delle tutele’. In favore non solo delle *co.co.co.*, ma tendenzialmente del lavoro autonomo *tout court* – a esclusione di quello che presuppone una organizzazione imprenditoriale (compresi i piccoli imprenditori) – si apre una nuova fase di regolazione: invece, di inseguire, contrastando senza successo, il lavoro grigio, essa introduce in positivo, e con approccio generalista, essenziali misure di promozione e protezione di tutti i lavoratori autonomi.

L’apparato di protezione si sviluppa lungo tre assi (Giubboni 2017). Il primo asse è inteso a rafforzare proprio la posizione del lavoratore ‘sul mercato’. A questo scopo sono estese a tutto il lavoro autonomo non imprenditoriale le regole civilistiche volte a garantire l’equilibrio sostanziale della posizione delle parti e il corretto adempimento delle obbligazioni del committente (Perulli 2015), cercando di contrastare gli abusi che possano derivare dalla condizione di dipendenza economica di una parte rispetto all’altra. In questo ambito rientra l’estensione in favore di tutta la platea dei lavoratori autonomi della disciplina di

³⁸ Art. 409, n. 3, c.p.c., la norma con la quale si estende il regime processuale del lavoro anche ai titolari di *co.co.co.* (si veda il primo sottoparagrafo del par. 2.4).

contrasto dei ritardi nei pagamenti nelle transizioni commerciali³⁹, nonché le norme che stabiliscono, in favore dei lavoratori, l'abusività – e conseguente diritto al risarcimento dei danni – del rifiuto del committente di sottoscrivere in forma scritta il contratto, nonché l'inefficacia delle clausole che attribuiscono al committente il potere di modificare unilateralmente le condizioni contrattuali, o la possibilità di recedere senza preavviso ovvero ancora che consentano termini di pagamento superiori a 60 giorni.

Il secondo asse di protezione è quello lavoristico-previdenziale.

Il principale istituto in questo ambito è la Dis-Coll⁴⁰, introdotta da uno dei decreti attuativi del Jobs Act (il D.Lgs. n. 22/2015) seppure a titolo sperimentale, sulla scorta della *una tantum* stabilizzata dalla Riforma Fornero del 2012⁴¹. La legge 81 del 2017, di fatto, stabilizza ed estende la prestazione introdotta nel 2015.

In sostanza, rispetto al passato (l'indennità *una tantum* introdotta nel 2008), la nuova prestazione si allinea, per alcuni aspetti, soprattutto procedurali, a quella spettante ai lavoratori subordinati (la NASpl), ma rimane comunque diversa da questa per requisiti, durata e finanziamento. In primo luogo, la Dis-Coll diviene una prestazione continuativa (prima, di regola, spettava una somma erogata in un'unica soluzione); proprio perché acquisisce continuità, si applicano le regole relative a condizionalità, *decalage*, sospensione e possibilità di cumulo con altri redditi, riprendendo, in sostanza, quanto previsto per la NASpl. Rispetto alla *una tantum*, è disposta una maggiore copertura, garantita, soprattutto, dal superamento di due previgenti criteri di eleggibilità: non viene più richiesto al collaboratore di aver operato di regime di mono-committenza e di non aver superato un tetto di reddito (20 mila euro). Non ricorrono invece modifiche di rilievo circa i requisiti assicurativi (che continuano a non essere imposti) e contributivi (sostanzialmente analoghi), ma cambiano importo e durata,

³⁹ Giubboni (2017) ricorda che questa disciplina era già applicabile a condizione che una delle parti esercitasse una 'libera professione'.

⁴⁰ La legge n. 81, in realtà, prevedeva tre deleghe che il Governo avrebbe dovuto esercitare nel 2018, ma andate scadute. In sintesi, si prevedeva la possibilità di rimettere e ai professionisti ordinistici l'esercizio di funzioni pubbliche; un rafforzamento, attraverso gli enti di previdenza, delle misure di sicurezza e protezione sociale ad hoc per i professionisti; la semplificazione della materia della salute e sicurezza dei lavoratori applicabili agli studi professionali.

⁴¹ Si veda il terzo sottoparagrafo del par. 2.4.

uniformate, almeno dal punto di vista del calcolo, alla NASpl, posto l'obiettivo comune di parametrare il trattamento alla storia contributiva del beneficiario⁴². Come anticipato, la legge n. 81 del 2017, innanzitutto, stabilizza e amplia la stessa prestazione. Dal luglio 2017 la misura diviene strutturale e vengono ammessi alla fruizione anche assegnisti e dottorandi. Per finanziare il nuovo e organico carattere della misura è stato disposto un aumento generalizzato dell'aliquota contributiva a carico dei collaboratori che sale dello 0,51% (passa dal 32,72 % al 33,23 %).

Sempre lungo l'asse lavoristico-previdenziale, ulteriori misure previste sono state: il prolungamento ed estensione del trattamento economico per congedo parentale⁴³; l'ampliamento del trattamento di malattia a ipotesi ulteriori rispetto alla degenza ospedaliera e, infine, l'estensione a tutte le lavoratrici autonome 'pure' delle norme volte a salvaguardare la continuità professionale durante la gravidanza, che in precedenza si applicavano solo alle libere professioniste iscritte alle casse. La stessa gravidanza, insieme alla malattia e infortunio, determinano, per i soli lavoratori autonomi che prestino la loro attività 'in via continuativa', la sospensione del rapporto di lavoro, senza diritto al corrispettivo, per un periodo massimo di 150 giorni per anno solare, fatto salvo però il venir meno dell'interesse del committente. Innovativa è invece l'introduzione della cd. moratoria contributiva in caso di malattia grave: ove questa impedisca lo svolgimento dell'attività lavorativa per più di 60 giorni, si dispone la sospensione del versamento degli oneri contributivi per la durata della malattia entro un massimo di due anni.

Il terzo asse di tutela è di tipo promozionale ed è volto a sostenere professionalmente i lavoratori autonomi. Questa finalità è, innanzitutto, perseguita attraverso diverse misure di natura fiscale⁴⁴. Allo stesso asse di tutela

⁴² Il meccanismo per il calcolo della misura dell'Dis-Coll è analogo a quello spettante ai lavoratori dipendenti: in questo caso però il reddito di riferimento è costituito dal reddito imponibile a fini previdenziali (versamenti contributivi effettuati nell'anno di cessazione dal lavoro e dell'anno solare precedente) diviso per il numero di mesi di contribuzione. Anche in materia di durata, il meccanismo di calcolo è ricavato dalla NASpl e, corrisponde, pertanto, ai periodi di contribuzione versata (metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente la cessazione al momento della cessazione stessa), anche se il tetto massimo di durata è decisamente inferiore (6 mesi), rispetto a quella spettante ai lavoratori subordinati.

⁴³ Su questo è intervenuto da ultimo il D.Lgs. n. 10/2022, ulteriormente estendendo questo diritto. Si veda il messaggio Inps n. 3066/2022 per una prima disamina della nuova disciplina.

⁴⁴ Le spese per la formazione e l'aggiornamento professionale divengono interamente deducibili (entro il limite di € 10.000), comprese quelle di viaggio e di soggiorno; in generale, diventano poi interamente

promozionale appartiene, infine, l'istituzione – programmatica, perché senza oneri a carico dello Stato – di sportelli dedicati al lavoro autonomo presso i servizi per l'impiego, pubblici e privati, nonché le norme che promuovono la partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti pubblici per la prestazione di servizi o ai bandi per l'assegnazione di incarichi personali di consulenza o ricerca.

Il cd. Decreto Rider: una legislazione settoriale ma non solo

Infine, va considerata la legislazione mediante la quale l'Italia ha apprestato una tutela di base dedicata ai soli ciclo-fattorini autonomi (cd. Rider). Questo limite settoriale è mitigato dall'altra, e più generale, novità introdotta con la stessa normativa e cioè la riscrittura in senso espansivo della nozione di lavoro autonomo etero-organizzato, sicché la *strada maestra* per rafforzare le tutele giuslavoristiche dei rider pare quindi l'inquadramento in quest'ultima forma di lavoro. Come anticipato, tramite una chirurgica interpolazione, sono state sostanzialmente limate, annullandole, le differenze tra prestazioni etero-organizzate e collaborazioni coordinate e continuative. L'effetto espansivo delle prime è ottenuto attraverso l'eliminazione di due requisiti che prima dovevano necessariamente caratterizzarle: l'esclusività dell'apporto personale del collaboratore e la necessità che il committente organizzasse le modalità di esecuzione della prestazione “anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro”. Quest'ultimo requisito è stato del tutto abrogato; sicché possono essere ricondotte alla etero-organizzazione anche quelle prestazioni in cui sia il collaboratore a scegliere autonomamente luoghi e tempi di esecuzione, seppur entro i limiti predeterminati del committente. Secondo la nuova definizione poi, l'apporto personale del collaboratore potrà essere anche solo ‘prevalente’, sicché “l'esistenza di una organizzazione embrionale di mezzi (ad esempio, la proprietà di bicicletta e di *smartphone*) non esclude la etero-organizzazione” (Martino 2019). Rimane la sostanziale, ma evanescente, differenza che nelle prime “il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa”, mentre nelle seconde “le modalità di esecuzione della prestazione sono organizzate dal committente”.

Infine, sempre di afflato generale – e non settoriale – è stata la riduzione dei requisiti contributivi della Dis-Coll. Sempre il Decreto Rider ha, infatti, abbassato il requisito contributivo necessario per l'accesso alla prestazione. Per gli eventi di

deducibili anche le spese alberghiere e di somministrazione di alimenti e bevande sostenute dal lavoratore per lo svolgimento dell'incarico, nonché si prevede che tutte le spese sostenute dal committente per lo svolgimento dell'incarico non costituiscano compensi in natura del lavoratore

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

2.5 La protezione sociale per il lavoro autonomo non imprenditoriale: la sperimentazione dell’Iscro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁰ Nella seduta del 27 maggio 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusioni

Nel percorso analitico condotto fin qui un elemento molto nitido è la marcata eterogeneità dell'aggregato dei lavoratori indipendenti, che non è più possibile definire in antitesi con il lavoro dipendente, specie nella fase attuale di trasformazione, in cui si sperimenta una sempre maggiore labilità dei confini, anche all'interno dello stesso lavoro dipendente⁵⁵, anche per via della crescente digitalizzazione e diffusione di forme di lavoro da remoto. D'altro canto, la crescente attenzione (sia della statistica ufficiale che delle forme regolative specie in ambito europeo) verso figure emergenti come quelle dei *platform worker* (De Minicis 2023; Bergamante *et al.* 2022; ILO 2021), continua a porre all'ordine del giorno la questione della vulnerabilità delle figure lavorative ibride, che condividono parte dei doveri dei lavoratori dipendenti senza avere accesso a tutte le tutele (Allegrì e Bronzini 2015; ILO e Eurofound 2019).

Le recenti discussioni e sperimentazioni della statistica ufficiale, come illustrato nel primo capitolo, hanno fatto emergere con chiarezza, sia in Italia che in altri Paesi europei e non, l'esistenza di una zona grigia in cui si colloca una parte di lavoratori, che sono solo formalmente autonomi sperimentando forme di dipendenza economica o organizzativa da un committente prevalente, e che non riescono ad accedere alle tutele previste per il lavoro dipendente (emblematico nei dati italiani del modulo europeo del 2017 che la metà dei parzialmente autonomi dichiarasse di preferire il lavoro dipendente).

Se nella discussione internazionale più ampia sembra emergere una sovrapposizione tra lavoro informale e le figure ibride del lavoro autonomo, come emerge da ultimo nelle conclusioni della recente conferenza ICLS svoltasi a

⁵⁵ Si pensi al contratto ibrido dei bancari, che svolgono un lavoro da dipendenti in una parte della settimana e un ruolo da indipendenti, a provvigione, nella seconda parte della settimana (Bottalico e Murgia 2022; Carreri *et al.* 2023).

Ginevra nell'ottobre 2023 (ILO 2023b; 2020). Nel contesto delle economie occidentali l'anomalia resta piuttosto la preferenza di una parte dei datori di lavoro per il risparmio derivato dall'assegnazione di una parte dei compiti a lavoratori formalmente autonomi ed esterni alle aziende, una tendenza che si è andata affermando soprattutto tra la terza e quarta rivoluzione industriale, in seguito all'individualizzazione crescente dei rapporti di lavoro (Musso 2020). Peraltro, anche i lavoratori autonomi 'puri' e i datori di lavoro non sono del tutto esenti, nel contesto dell'economia globalizzata, dallo sperimentare la limitazione nell'accesso ai mercati o asimmetrie rispetto a intermediatori come le piattaforme digitali (si veda, ad esempio, quanto emerso nel caso dell'indagine Inapp riferita alla condizione di asimmetria sperimentata dalle imprese che utilizzano le piattaforme; Inapp e Deidda 2024).

Dal punto di vista degli aggregati statistici, i *dependent contractor*, così come delineati dall'ILO, sono figure che sperimentano una limitata autonomia di accesso al mercato, in quanto non hanno un proprio portafoglio di clienti e spesso dipendono da un cliente/committente principale, non definiscono le tariffe del lavoro o hanno bisogno di un mediatore per accedere ai propri clienti (come proprio nel caso dei *platform worker*) e allo stesso tempo sperimentano una limitata autonomia nell'esercizio del loro lavoro, dovendo spesso rispettare precisi vincoli organizzativi tipici del lavoro dipendente (sede, orario, strumenti di lavoro). Si tratta di un aggregato composito e sfuggente, difficile da individuare (anche per via della difficile traducibilità della denominazione proposta da ILO) anche perché la variabilità dei contesti economici e organizzativi rende necessario un approccio multidimensionale che, se raffina la misurazione, rende la descrizione meno nitida.

Le caratteristiche di questi lavoratori, nelle diverse misurazioni disponibili fino ad ora, sono diverse da quelle degli indipendenti tradizionali o 'puri', vi si rileva una quota più ampia di donne e giovani, addetti in particolare in alcuni settori dei servizi collettivi e alle imprese (Fellini e Fullin 2020). Anche le modalità di accesso al mercato del lavoro rendono i *dependent contractor* più simili ai lavoratori dipendenti (in particolare quelli a termine): mentre gli autonomi puri scelgono spesso la propria condizione proprio per l'indipendenza organizzativa che ne deriva, i *dependent contractor* si trovano più spesso a essere 'forzati' nella scelta della propria condizione, condividendo con i lavoratori a termine limitata autonomia organizzativa e bassa soddisfazione per il lavoro, soprattutto in merito

alla stabilità e alle prospettive di sviluppo professionale (della Ratta-Rinaldi e Sabbatini 2020a; Ranci 2012).

Dal punto di vista della statistica ufficiale è sicuramente indispensabile proseguire nella definizione, sperimentazione e rappresentazione di queste figure, attraverso indicatori multidimensionali capaci di rappresentare mercati e condizioni diversificate, per arrivare a scorporarle dall'alveo dei lavoratori indipendenti e centrare maggiormente l'attenzione sulle vulnerabilità da sanare e policies da definire, nella prospettiva di rendere il più possibile universali le tutele (e la dignità) del lavoro (Accornero 1997). Inoltre, come emerso nella recente fase pandemica, soprattutto nei periodi di crisi, le condizioni di questo segmento del lavoro autonomo possono risultare problematiche a causa della maggiore esposizione alle turbolenze del mercato, con la difficoltà di individuare meccanismi di protezione specifici (De Minicis 2023; Di Nunzio e Toscano 2024). In ambito giuridico si intravede, come illustrato nel secondo capitolo, una tendenza alla diffusione di misure di protezione estese a tutti i lavoratori, nell'alveo di una "nuova stagione universalistica" (Perulli 2021) che coinvolge il diritto del lavoro dei Paesi occidentali e che contempla l'allargamento della protezione sociale e delle tutele a tutti i rapporti di lavoro, anche con riferimento all'accesso ai sistemi di welfare.

Tale tendenza, attribuendo un riconoscimento formale alla parità di *status* del lavoro autonomo, allude a un superamento del paradigma tradizionale secondo cui le forme di garantismo sociale si dipanano entro i confini della subordinazione, presupponendo l'adozione di schemi contrattuali che si adattino sia alle dinamiche produttive, sia all'evoluzione sociale in atto nel perseguimento degli interessi delle parti coinvolte⁵⁶.

Pertanto, la vera scommessa per il futuro è rappresentata da un vero e proprio cambio di paradigma in un'ottica appunto di superamento della logica con cui è stato sinora considerato il tema della protezione sociale dei lavoratori non dipendenti, quale integrazione/estensione del garantismo sociale esistente, un tema che sembra emergere anche dalle richieste dei lavoratori stessi, spesso più incentrate sull'allargamento delle tutele che sul passaggio al lavoro dipendente

⁵⁶ Per una ricostruzione storica si veda Bologna e Fumagalli (1997) e più recentemente, Allegri e Ciccarelli (2015).

(Di Nunzio e Toscano 2024). Si tratta infatti di riconsiderare il lavoro e i suoi diritti come un *genus* più comprensivo in ogni sua forma e applicazione⁵⁷.

D'altra parte, il dibattito sul tema in oggetto, già iniziato verso la fine degli anni '80 (Altieri e Carrieri 2000), ha subito un'importante accelerazione grazie al progressivo processo di digitalizzazione della produzione, inducendo gli Stati membri a intervenire adottando misure di estensione dei criteri di protezione sociale. Le soluzioni proposte per affrontare alcune emergenze sociali (si veda in proposito la questione dei riders), di fatto, hanno contribuito a spostare il nucleo del sistema delle garanzie in senso pluralistico e universalistico (Supiot 2000; 1999b).

Nel descrivere, anche a livello comparato, le policy intraprese negli Stati membri considerati, si ravvisa una tendenza di condivisione dello spirito delle Carte costituzionali ed europee, nonché alle fonti internazionali in tema di diritti fondamentali. Anche in Italia, come visto in dettaglio nel capitolo precedente, la legge n. 81/2017 apre una nuova fase di regolazione, in cui invece di inseguire, contrastando senza successo, il lavoro grigio o il 'falso lavoro autonomo', si introducono in positivo, e con approccio generalista, misure di promozione e protezione di tutti i lavoratori autonomi.

In tale ambito va sicuramente ricordato il ruolo cruciale di 'apripista' svolto dalla Commissione europea, non solo nell'alimentare il dibattito sulla trasformazione digitale dell'economia, sulla necessità di aggiornare le tutele fondamentali previste per i lavoratori⁵⁸. In tale solco, recentemente, con l'approvazione nel 2017 del Pilastro europeo dei diritti sociali (principio n. 5), si ribadisce l'irrelevanza del tipo contrattuale per l'accesso al sistema di protezione sociale⁵⁹. Tale principio trova conferma successivamente nella Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori

⁵⁷ Si veda art. 15 della Carta di Nizza "Libertà professionale e diritto di lavorare: 1. Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. 2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro", che prevede per tutti coloro che prestano il proprio lavoro 'per altri' la possibilità di 'right to engage in work'.

⁵⁸ Sin dalla Comunicazione sulla modernizzazione del diritto del lavoro del 2006 e alla Comunicazione sulla economia collaborativa (Bronzini 2016; 2021).

⁵⁹ In proposito si segnala che la Spagna, recependo per prima le impostazioni della Commissione, ha dato luogo a iniziative molto avanzate sull'universalità delle tutele. Non abbiamo qui lo spazio per approfondire il tema, ma si veda in proposito quanto previsto recentemente dal Regio decreto-legge n. 13/2022, del 26 luglio 2022, che stabilisce un nuovo sistema contributivo per i lavoratori autonomi e migliora la protezione in caso di cessazione dell'attività.

subordinati e autonomi (2019/C 387/01), la cui natura di *soft law* ne pregiudica la forza giuridica vincolante.

Sul piano di *hard law* è interessante segnalare alcune iniziative promosse dalla stessa Commissione, che tendono a superare il concetto di lavoro subordinato includendo altre tipologie contrattuali. In tale senso è concepita la direttiva n. 1152 del 2019⁶⁰ relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nella UE, di recente recepita in Italia dal D.Lgs. n. 104/2022. Inoltre, l'8 marzo 2024 è stata presentata una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro mediante piattaforme digitali, che costituisce un aggiornamento della direttiva già proposta nel 2021. Questo atto giuridico della UE è finalizzato a stabilire standard minimi per migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori su piattaforma in tutta l'UE. Tale testo dovrebbe rendere più trasparente l'uso degli algoritmi nella gestione delle risorse umane, garantendo che i sistemi automatizzati siano monitorati da personale qualificato e che i lavoratori abbiano il diritto di contestare le decisioni automatizzate. Inoltre, agevolerà la determinazione corretta dello status occupazionale delle persone che lavorano per le piattaforme, consentendo loro l'accesso a tutti i benefici cui hanno diritto: il nodo centrale è rappresentato proprio dalla questione relativa alla qualificazione del contratto, con la previsione di un meccanismo atto a favorire il lavoratore in sede giudiziaria e amministrativa, stabilendo una presunzione relativa di lavoro subordinato. Tuttavia, su tale specifico aspetto si segnala che, sul piano dell'ordinamento interno italiano, l'approvazione definitiva di tale documento rappresenta, di fatto, una sorta di ritorno al passato, dal momento che il legislatore aveva già previsto meccanismi analoghi per contrastare il falso lavoro autonomo.

Per il futuro, il cammino da percorrere in ambito europeo nel sostenere un'economia digitalizzata e all'insegna della sostenibilità non può prescindere dunque dalla sostenibilità sociale, superando l'egemonia – anche sul piano culturale – della concezione del lavoro subordinato ancora fermo alla 'grande trasformazione' della prima rivoluzione industriale (Polanyi 1974) e immaginando schemi di protezione rivolti anche alle forme di lavoro flessibile o al lavoro autonomo, che valorizzino il concetto di capitale umano, applicando le tutele sia nel rapporto di lavoro che nel mercato.

⁶⁰ Nel Considerando n. 8, affermato l'abuso della qualifica di lavoratore autonomo, si dispone espressamente che debbano rientrare nel suo campo di applicazione i falsi lavoratori autonomi.

Bibliografia

- Accornero A. (1997), *Era il secolo del Lavoro. Più interessanti ma meno tutelati i lavori del futuro?*, Bologna, il Mulino
- Alaimo A. (2023), *Povert , lavoro e tutela del corrispettivo*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.IT n.472, Catania, CSDLE
- Allegri G., Bronzini G. (2015), *Libert  e lavoro dopo il Jobs Act. Per un garantismo sociale oltre la subordinazione*, Roma, Derive approdi
- Allegri G., Ciccarelli R. (2015), *Quinto stato. Perch  il lavoro indipendente   il nostro futuro*, Firenze, Ponte alle Grazie
- Altieri G., Carrieri M. (a cura di) (2000), *Il popolo del 10 per cento. Il boom del lavoro atipico*, Roma, Donzelli
- Babet D. (2019), *Un travailleur indépendant sur cinq d pend  conomiquement d’une autre entit *, Insee Première n.1748, Montrouge, Institut national de la statistique et des  tudes  conomiques
- Baldini M. (2018), *Arriva un regalo per autonomi e mini-imprenditori*, *lavoce.info*, 20 novembre
- Bergamante F., della Ratta F., De Minicis M., Mandrone E. (2022), *Lavoro virtuale nel mondo reale: i dati dell’indagine Inapp-Plus sui lavoratori delle piattaforme in Italia*, Inapp Policy Brief n.22, Roma, Inapp
- Bergamante F., De Minicis M. (2019), *Dalla sperimentazione del Partial basic income in Finlandia alla valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia*, FBK-IRVAPP Working Paper n.5, Trento, IRVAPP
- Biagi M., Tiraboschi M. (1999), *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un “tertium genus” o codificazione di uno “Statuto dei lavori”?*, *Lavoro e Diritto*, XIII, n.4, pp.571-592
- Bronzini G. (2021), *L’Unione europea e la tutela del lavoro autonomo: verso una “svolta” dell’Unione?*, *Lavoro Diritti Europa*, n.3, pp.2-14

- Bronzini G. (2016), L'Agenda europea sull'economia collaborativa, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n.3, pp.259 ss.
- Böheim R., Mühlberger U. (2009), Dependent self-employment: workers between employment and self-employment in the UK, *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, n.42, n.2, pp.182-195
- Bologna S., Fumagalli A. (a cura di) (1997), *Il lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del post-fordismo in Italia*, Milano, Feltrinelli
- Bottalico A., Murgia A. (2022), Il caso del settore bancario e assicurativo, *Studi Organizzativi*, XXIV, n.2, pp.35-69
- Bozzon R., Murgia A. (2022), Independent or Dependent? European Labour Statistics and Their (In)ability to Identify Forms of Dependency in Self-employment, *Social Indicators Research*, 160, pp.199-226
- Canal T., Gualtieri V., Luppi M. (2023), *Le determinanti di un buon lavoro durante l'emergenza sanitaria*, Inapp Working Paper n.97, Roma, Inapp
- Casano L. (2020), *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press
- Commissione europea (1997), *Libro Verde. Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro*, Bruxelles, COM(97), 128 def.
- D'Antona M. (1998), Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 49, n.2, pp.311-331
- Degoli M.C. (2018), *Modelli contrattuali e di sicurezza sociale per un lavoro in trasformazione*, Torino, Giappichelli
- De Gregorio C., della Ratta-Rinaldi F., Ercolani D., Rizzi R., Sabbatini A. (2017), L'occupazione indipendente alla luce delle fonti integrate: eterogeneità, dinamica e trasformazioni, in Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal (a cura di), *Il mercato del lavoro. Verso una lettura integrata*, Roma, Istat, pp.85-100
- De Luca Tamajo R., Flammia R., Persiani M. (1997), La crisi della nozione di subordinazione e della sua idoneità selettiva dei trattamenti garantistici. Prime proposte per un nuovo approccio sistematico in una prospettiva di valorizzazione dei un *terzium genus*, il lavoro coordinato, Atti del Convegno *Nuove forme di lavoro tra subordinazione, coordinazione, autonomia*, Roma, 27 maggio
- De Minicis M. (a cura di) (2023), *Evoluzione dei regimi di protezione sociale dei lavoratori alla prova della crisi pandemica. Un'analisi internazionale*, Inapp Report n.38, Roma, Inapp

- De Minicis M., Marocco M. (2022), Il lavoro su piattaforma in Italia: informalità, discriminazioni e rischi di lavoro povero, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n.1, pp.25-43
- della Ratta-Rinaldi F. (2024), Le figure ibride del lavoro autonomo, in Inapp, Bergamante F., Luppi M. (a cura di), *Rapporto Plus 2023. Osservare le traiettorie del mercato del lavoro*, Roma, Inapp, pp.37-45
- della Ratta-Rinaldi F. (2022), Lavoro indipendente tra autonomia e subordinazione, in Inapp, Bergamante F., Mandrone E. (a cura di), *Rapporto PLUS 2022. Comprendere la complessità del lavoro*, Roma, Inapp, pp.26-33
- della Ratta-Rinaldi F., De Minicis M. (2022), Il lavoro in piattaforma, in Bergamante F., Mandrone E. (a cura di), *Rapporto PLUS 2022. Comprendere la complessità del lavoro*, Roma, Inapp, pp.334-340
- della Ratta-Rinaldi F., Sabbatini A. (2020a), The Line between Self-Employment and Salaried Employment and the ILO's New Classification of Employment Status, *Professionalità studi*, n.1, pp.59-78
- della Ratta-Rinaldi F., Sabbatini A. (2020b), Verso una nuova tipologia di lavoro autonomo, in Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal (a cura di), *Il mercato del lavoro 2019. Una lettura integrata*, Roma, Istat, pp.81-92
- della Ratta-Rinaldi F., Sabbatini A. (2019), Una lettura del lavoro autonomo in chiave territoriale, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XX, n.2, pp.147-172
- Di Nunzio D., Toscano E., (2024), Professionista oggi. Inchiesta sul professionismo autonomo in Italia, in Di Nunzio D. (a cura di), *Inchiesta sul lavoro. Condizioni e aspettative*, Roma, Futura Editrice, pp.587-614
- Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2021), *Your social security rights in Greece* <<https://www.dypa.gov.gr/anergia-kai-paroxes-asfalishs-misthwtwtn?tab=taktiki-epidotisi-anerghias&tab2=koini-nerghoi&tab3=proypothesiseis-arkhikis-epidotisis>>
- Eurostat (2018a), *Labour Force Survey (LFS). Ad-hoc module 2017 on the self-employed persons. Assessment report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Eurostat (2018b), *Self-employment statistics*, Eurostat Statistics Explained, November <[Self-employment statistics - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_8_8_1)>
- Eurofound (2017), *Exploring self-employment in the European Union*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

- European Commission (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelles, COM(2007) 359 final
- European Commission (1999), *Transformation of labour and future of labour law in Europe. Final report*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- European Commission (1998), *Transformation of labour and future of labour law in Europe. Final report*
- Fellini I., Fullin G. (2020), Lavorare nella società dei servizi, in Mingione E. (a cura di), *Lavoro: la grande trasformazione. L'impatto sociale del cambiamento del lavoro tra evoluzioni storiche e prospettive globali*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, pp.215-235
- Feltrin P., Rosato S. (2020), Una terza rivoluzione (imprevista) nel lavoro dipendente e il riaccendersi della discussione sulle sue tutele, *Lavoro Diritti Europa*, n.2, pp.2-36
- Gallino L. (1998), *Se tre milioni vi sembrano pochi*, Torino, Einaudi
- Gallino L. (1983), *Informatica e qualità del lavoro*, Torino, Einaudi
- Gazier B., Gautié J. (2009), *The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, history and Future Research Agenda*, Paris, Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne
- Garofalo C. (2020), I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19, in Garofalo D. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in Garofalo D., Tiraboschi M., Filì V., Seghezzi F. (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Vol. III, Bergamo, ADAPT University Press, pp.247-265
- Giubboni S. (2017), Il Jobs act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 39, n.155, pp.471-495
- Gosetti G. (2022), *La qualità della vita lavorativa*, Milano, Franco Angeli
- Hellenic Statistical Authority (2018), *Press release. Self-employment labour force survey - ad hoc module 2017*, 22 November

- Hunter D. (2013), *Status of work on the International Classification of Status in Employment*, Meeting of the *Expert Group Meeting on Inter-national Statistical Classifications*, New York, 13-15 May
- ILO (2023a), *International Classification of Status in Employment (ICSE-18) Manual*, Geneva, ILO
- ILO (2023b), *Dependent Contractors and the framework of the informal economy*, Room document to support the discussions at the Meeting of Experts on Labour Statistics in Preparation for the 21st International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 7-10 February
- ILO (2021), *World Employment and social Outlook. The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, Geneva, ILO
- ILO (2020), *Informality and the measurement of dependent contractors*, Working Group for the Revision of the standards for statistics on informality, Geneva, 6-15 October 2020
- ILO (2019), *Diagnostic report on Bogus Self-Employment in Greece and Recommendations for Reforms*, Geneva, ILO
- ILO (2018a), *Resolution concerning statistics on work relationships*, 20th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 10-19 October
- ILO (2018b), *Testing of proposals for a revised International Classification of Status in Employment*, 20th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 10-19 October
- ILO (2018c), *Data collection guidelines for ICSE-18*, 20th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 10-19 October
- ILO (2016), *Non-standard employment around the world. Understanding challenges, shaping prospects*, Geneva, International Labour Office
- ILO (2003), *Report V. The scope of the employment relationship*, International Labour Conference 91st Session, Geneva, International Labour Office
- ILO, Eurofound (2019), *Working conditions in a global perspective*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Inapp, Deidda M. (a cura di) (2024), *Piattaforme, imprese e lavoro nel mercato della ristorazione, del turismo e dei trasporti in Italia. I risultati dell'Indagine Inapp DPS*, Inapp Report n.48, Roma, Inapp
- Inapp, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (a cura di) (2021), *National plan for access to social protection by subordinate and autonomous workers*, Attuazione della Raccomandazione 2019/C 387/01 <[Publication & documents - Employment, Social Affairs & Inclusion](#)>

- Inps (2023), *XXII Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Inps (2021), *L'innovazione dell'INPS per il rilancio del paese. XX Rapporto annuale*, Roma, Inps
- Isfol, Giovine M. (2004), *La qualità del lavoro in Italia*, Roma, Isfol
- Istat (2022), *Le forme ibride di lavoro*, in *Rapporto annuale sulla situazione del Paese*, par. 4.1.2, pp.213-215, Roma
- Istat (2018a), *Il ruolo delle reti nel lavoro autonomo*, in Istat, *Rapporto annuale 2018. La situazione del Paese*, Roma, Istat, pp.115-121
- Istat (2018b), *I lavoratori indipendenti. Il trimestre 2017*, *Statistiche Focus*, 5 novembre
- Kangas O. (2016), *From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland*, Kela Working Paper n.106, Helsinki, Kela
- Kangas O., Jauhiainen S., Simanainen M., Ylikännö M. (eds.) (2019), *The basic income experiment 2017-2018 in Finland. Preliminary results*, Helsinki, Ministry of Social Affairs and Health
- Kangas O., Simanainen M., Honkanen P. (2017), *Basic Income in the Finnish Context*, *Intereconomics*, 52, n.2, pp.87-91
- Kautonen T., Down S., Welter F., Vainio P., Palmroos J., Althof K., Kolb S. (2010), *Involuntary self-employment as a public policy issue: A cross-country European review*, *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, 16, n.2, pp.112-129
- Kösters L., Smits W. (2022), *Genuine' or 'Quasi' Self-Employment: Who Can Tell?*, *Social Indicators Research*, n.161, pp.191-224
- La Rosa M. (a cura di) (2004), *Il lavoro nella sociologia*, Roma, Carocci
- La Rosa M. (2000), *Dalla sicurezza alla qualità del lavoro*, *Osservatorio Isfol*, 21, n.2-3, pp.39-54
- La Rosa M. (a cura di) (1983), *Qualità della vita e qualità del lavoro. Problemi e prospettive per gli anni '80*, Milano, Angeli
- Leonardi M., Dili A. (2018), *Con la flat tax crescerà il popolo dei (finti) autonomi*, *lavoce.info*, 7 settembre
- Liso F. (2000), *Brevi note a proposito dell'iniziativa legislativa in materia di lavori atipici*, *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 73, n.8, pp.864 ss.
- Mandrone E., Marocco M. (2023), *Flessibilità delle forme contrattuali e occupazione*, *Rivista AE*, n.1, pp.23-36
- Mandrone E. (2008), *La riclassificazione del lavoro tra occupazione standard e atipica: l'indagine Isfol Plus 2006*, Roma, Isfol

- Marazza M. (2012), Il lavoro autonomo dopo la riforma del Governo Monti, *Argomenti di diritto del lavoro*, 17, n.4-5, pp.875-902
- Martino V. (2019), La riforma delle collaborazioni etero-organizzate e le nuove tutele per i riders, *Lavoro Diritti Europa*, n.3, pp.2-10
- Muehlberger U. (2007), *Dependent self-employment. Workers on the border between employment and self-employment*, New York, Palgrave Macmillan
- Musso S. (2020), Le trasformazioni del lavoro nelle rivoluzioni industriali, in Mingione E. (a cura di), *Lavoro: la grande trasformazione. L'impatto sociale del cambiamento del lavoro tra evoluzioni storiche e prospettive globali*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, pp.21-38
- Pärnänen A., Sutela H. (2018), *Self-employed without employees in Finland 2013. Summary of the result of the self-employed without employees survey 2013*, Working papers n.2, Helsinki, Statistics Finland
- Perulli A. (2021), *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli
- Perulli A. (2015), Le tutele del lavoro autonomo nel DDL collegato alla legge di stabilità: una prima riflessione, *nel merito*, 5 novembre
- Polanyi K. (1974), *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi
- Ranci C. (a cura di) (2012), *Partite Iva. Il lavoro autonomo nella crisi italiana*, Bologna, il Mulino
- Reyneri E. (2017), Lavoro indipendente sul viale del tramonto?, *lavoce.info*, 31 ottobre
- Santoro Passarelli G. (1979), *Il lavoro "parasubordinato"*, Milano, Angeli
- Schoukens P. (2022), *Improving access to social protection for the self-employed in the EU. State of play and possible policy reforms*, Brussel, European Commission
- Supiot A. (2003), *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa: rapporto redatto per la Commissione europea in collaborazione con l'Università Carlos III di Madrid*, edizione italiana a cura di Barbieri P. e Mingione E., Roma, Carocci
- Supiot A. (2000), Lavoro subordinato e lavoro autonomo, *Diritto delle Relazioni Industriali*, n.2, pp.217-239
- Supiot A. (1999a), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe: rapport pour la Commission des communautés européennes avec la collaboration de l'Université Carlos III de Madrid*, Paris, Flammarion

- Supiot A. (1999b), The transformation of work and the future of labour law in Europe: A multidisciplinary perspective, *International Labour Review*, 138, n.1, pp.31-46
- Sutela H., Pärnänen A. (2020), *Self-employed persons in Finland 2017*, Helsinki, Statistic Finland
- Theodoroulakis M., Danai Konstantinidou D., Antoinetta Capella A. (2020), *The new reform of the social insurance system in Greece*, ESPN Flash Report n.11, Brussels, European Commission
- UNECE (2022), *Handbook on Forms of Employment*, Ginevra, United Nation
- Vardaro G. (1986), Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro, *Politica del Diritto*, XVII, n.1, pp.75-140
- Vianello R. (2021), Attività libero-professionale e iscrizione alla gestione separata INPS. Universalizzazione delle tutele o mera fiscalizzazione del sistema previdenziale?, *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, n.2, pp.297-314
- Vitaletti M. (2022), *Lavoro e tempi dello spettacolo: uno studio sullo statuto giuridico dell'artista*, Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini n.64, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini
- Zoppo A. (2022), Accordi collettivi, rappresentanza e normativa antitrust: arrivano le linee guida della Commissione Europea, *Bollettino ADAPT*, n.34
- Zucaro R. (2021), L'impatto della pandemia sul reddito dal lavoro non subordinato, possibili scenari, *Lavoro Diritti Europa*, n.3, pp.2-12
- Zucaro R. (2018), Lavoro autonomo. Un modello di rappresentanza per un emergente interesse collettivo, *Labour Law Issue*, 4, n.2, pp.179-200

Il Rapporto propone una riflessione sulla qualità del lavoro delle figure ibride del lavoro autonomo, tenendo conto sia delle diverse classificazioni statistiche e giuridiche, sia dell'eterogeneità delle forme di tutela presenti in Europa. Nel 2018 l'Organizzazione internazionale del lavoro, con l'introduzione dei *dependent contractors*, ha proposto una nuova classificazione statistica, in cui sono compresi i lavoratori autonomi che sperimentano vincoli nell'accesso al mercato e limiti organizzativi nell'esercizio delle attività. Si tratta di soggetti che condividono parte dei doveri dei lavoratori dipendenti, senza avere accesso alle tutele, manifestando maggiore vulnerabilità nei periodi di crisi. L'analisi, realizzata in ottica comparata, oltre al caso italiano, propone quello di Grecia, Finlandia e Francia, Paesi che si caratterizzano per un'elevata percentuale di lavoratori autonomi o per la presenza di indicatori analitici sul tema. A corredo della trattazione statistica viene presentata un'analisi comparata delle forme di tutela previste negli stessi Paesi, con la finalità di mettere in risalto l'eterogeneità delle condizioni degli autonomi, in particolare rispetto al caso italiano.

