

Piano nazionale per l'accesso alla protezione sociale da parte dei lavoratori subordinati e autonomi

Sommario

Cap 1. La protezione sociale dei lavoratori parasubordinati: una ricostruzione dell'evoluzione legislativa ante pandemia	3
1.1 La prima fase di regolazione del lavoro parasubordinato: l'estensione settoriale delle tutele.....	3
1.2 Il d.lgs. n. 276/2003 (riforma Biagi) e il lavoro a progetto	4
1.3. La l. n. 92/2012 (riforma Fornero): "assimilazione" e parificazione virtuale dei costi con il lavoro subordinato	4
1.4. Il lavoro etero-organizzato e il Jobs Act del lavoro autonomo non imprenditoriale	5
1.5. La l. n. 128/2019 (Decreto rider): una legislazione settoriale ma non solo.....	10
Cap. 2. La lezione del COVID 19 sul sistema di protezione sociale dei lavoratori.....	13
Cap. 3. Gli obiettivi e gli strumenti.....	16
3.1. Strategia e obiettivi.....	16
3.2 Il sistema di Protezione sociale per il lavoro dipendente e autonomo nel 2020, definizione e dinamica attuativa	16
3.2.1 Quadro di sintesi	16
3.2.2 Gli interventi di integrazione salariale	17
3.2.3 L'Indennità di disoccupazione	22
3.2.4 Indennità, Bonus e fondo di ultima istanza.....	24
3.2.5 La sperimentazione dell'ISCRO	26
3.3. Tutela e sostegno della genitorialità	28
3.3.1 Il contesto demografico-familiare e il tema del care burden	28
3.3.2 Le prestazioni di maternità e paternità tra lavoro dipendente e non dipendente.....	29
3.3.3 Le misure intraprese da novembre 2019 - Prestazioni di maternità e di paternità assimilate.....	30
Cap. 4. Le prospettive	39
Riferimenti bibliografici	41

Cap 1. La protezione sociale dei lavoratori parasubordinati: una ricostruzione dell'evoluzione legislativa ante pandemia

Dopo una lunga stagione di “estensione selettiva” delle tutele in favore di un 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 con la cd. *Riforma Fornero* del 2012 (l. n. 92/2012), una nuova stagione ispirata alla tecnica della “assimilazione”, volta a promuovere un'espansione del lavoro subordinato, che proprio nel 2003 si era invece cercato di contrastare. Una nuova fase ha preso le mosse nel 2015 con il cd. *Codice dei contratti* (d.lgs. n. 81/2015), con l'abolizione proprio del lavoro a progetto e l'assimilazione al lavoro subordinato delle collaborazioni coordinate e continuative (co.co.co.) etero-organizzate e, quindi, con l'approvazione del cd. *Jobs Act* del lavoro autonomo (l. n. 81/2017). Infine, con l'approvazione del cd. *Decreto Rider* (l. n. 128/2019) non solo si è tornati sulla nozione di etero-organizzazione – allargandone lo spettro applicativo – ma si è anche apprestato un primo *corpus* di tutele dedicato ai ciclo-fattorini autonomi. Accanto – ed 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.

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

Il primo e più rilevante intervento è stato realizzato mediante il riconoscimento nell'ordinamento di una categoria aperta di rapporti a favore della quale si è proceduto all'estensione selettiva di alcune delle tutele tipiche del lavoro dipendente. Ci si riferisce alla nozione di “parasubordinazione”, la quale, sebbene sia stata frutto dell'elaborazione dottrina (Santoro Passarelli, 1979), ha trovato poi spazio nel diritto positivo proprio al fine di estendere tutele, in particolare, relative alle aree “esterne” alla regolazione del rapporto individuale di lavoro. In particolare, la *legge di riforma del processo del lavoro* (l. n. 533/1973) 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”. Il Legislatore riconosceva così l'esistenza di rapporti caratterizzati da un vincolo di dipendenza economica e apprestava in loro favore un primo embrione di tutele. Tuttavia, in tale categoria aperta, proprio perché di fatto priva di disciplina sostanziale, i rischi di *misclassification* (bogus self-employment) divenivano forti. Come avvertiva la dottrina, in essa finivano per essere inquadrati non solo “lavoratori professionalizzati e che si muovono in un mercato favorevole (pluri-committenza), ma anche “figure collocate, invece in un mercato meno favorevole e quindi più prossime alla condizione del lavoratore subordinato (mono-committenza o pluri-committenza in un mercato di basse qualificazioni)” (Liso, 2000).

Nel frattempo, in assenza di una nozione civilistica di lavoro parasubordinato e a conferma del fatto che “il diritto della sicurezza sociale è (...) un osservatorio privilegiato dell'approssimarsi della situazione giuridica dei lavoratori subordinati e degli autonomi” (Supiot, 2000), si mossero prima il Legislatore previdenziale, poi quello della legislazione infortunistica ed, infine, quello fiscale.

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 (l. n. 335/95), di un'apposita gestione separata in seno all'ente previdenziale pubblico 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 ed alla malattia in caso di degenza ospedaliera. Allo stesso modo, nel 2000 (d.lgs. n. 38/2000), fu riconosciuto espressamente a favore del “lavoro parasubordinato” l'assicurazione sociale degli infortuni sul lavoro.

Infine, il Legislatore fiscale nel 2001 realizzò la completa assimilazione, a fini imponibili, dei redditi da lavoro dipendente a quelli da collaborazione coordinata e continuativa (l. n. 342/2000).

1.2 Il d.lgs. n. 276/2003 (riforma Biagi) e il lavoro a progetto

Il processo legislativo di graduale estensione “selettiva” delle tutele sinteticamente descritto suscitò un intenso dibattito circa la *tenuta* dell’intero diritto del lavoro. Il rischio sempre più sentito era quello della *misclassification*: in situazioni di eccessiva debolezza del lavoratore, la scelta della 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. 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, il d.lgs. n. 276/2003 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, si affrontò il tema delle tutele giuslavoristiche in favore del lavoro grigio. Nel dibattito italiano, già a partire dalla metà degli anni ‘90, si erano ipotizzati interventi in proposito. Assai semplificando, tre correnti si confrontavano. 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, Flammia, Persiani, 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 M., Tiraboschi M., 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.

1.3. La l. n. 92/2012 (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” – più appetibile anche perché, al contempo, si intaccava il granitico regime sanzionatorio in caso di licenziamento illegittimo (l’art. 18 dello Statuto dei lavoratori) – trascorsi quasi dieci anni dalla introduzione del lavoro a progetto, si riscrisse profondamente la sua disciplina.

La l. n. 92/2012 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 faceva discendere la falsità e quindi 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 della 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 *bogus self-employment*, ovvero a ridurre la asimmetria dei costi rispetto al lavoro dipendente. Per combattere l'uso distorto del lavoro parasubordinato, in chiave di mera riduzione dei costi del lavoro, non solo se ne pareggiava, virtualmente, quello retributivo, mediante l'aggancio ai Ccnl anche per il lavoro a progetto, ma si programmava 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 ad una parificazione del cuneo contributivo e garantire la maturazione di adeguati contributi pensionistici. 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.

Sempre la Riforma del 2012 ha disposto la messa a regime, seppur sperimentale, di una misura già introdotta dal Pacchetto Anti-crisi del 2008 e rimaneggiata nel 2010: una indennità *una tantum* (Dis-Coll) di fine rapporto per i collaboratori a progetto iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps – cd. puri¹ – e non titolari di redditi di lavoro autonomo. Tale configurazione originaria è rimasta invariata sino al 2015 (vedi Tabella 1.1).

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

Nonostante i buoni risultati raggiunti in termini di *pulizia* del mercato del lavoro², la strategia punitivo-dissuasiva su cui puntava la l. n. 92/2012 si è rilevata solo una *breve stagione* nella storia della regolazione del lavoro parasubordinato.

Dopo appena tre anni è stata infatti scalzata da una nuova riforma, realizzata in due *step*, col d.lgs. n. 81/2015 (*Codice dei contratti*) e con la l. n. 81/2017 (*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 d.lgs. n. 81/2015 ha disposto che dal 1° gennaio 2016 il – ridimensionato³ – 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” ad 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 da quanto sin qui detto, se ne deduceva – e se ne deduce – la “sopravvivenza” di tutte le collaborazioni coordinate e continuative non etero “organizzate” dal committente e cioè non presentano i “requisiti” appena indicati. Per queste collaborazioni, posta la ricordata abrogazione della disciplina del d.lgs. n. 276/2003, dal punto di vista sostanziale, si trattava di un brusco *ritorno al passato* (alla fase *ante riforma Biagi* descritta al paragrafo 1), 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, la l. n. 81/2017 il “*Jobs Act del lavoro autonomo*”. La legge interviene specificamente sulle co.co.co.. Innanzi tutto, sulla loro nozione civilistica, modificando proprio la norma sui cui, storicamente, si regge la nozione di “parasubordinazione”⁴. La collaborazione è autonoma – stabilisce la l. n. 81/2017 – “quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo

¹ Cioè i co.co.co. iscritti alla gestione separata INPS, senza altre assicurazioni, non pensionati e tenuti al versamento della quota contributiva maggiorata.

² I dati della Gestione separata Inps (vedi <https://goo.gl/TTrHbW>) mostrano che nel 2013 i co.co.co. nel complesso, sono diminuiti quasi del 12%, per poi stabilizzarsi nel biennio successivo, pur continuando a scemare. Lo stesso effetto è stato registrato dalle comunicazioni obbligatorie dovute in caso di attivazione di un rapporto di lavoro a progetto (vedi Baronio *et alii*, 2013).

³ Ci si riferisce alla nuova fase di regolazione del regime di tutela nel caso di licenziamento illegittimo, il cd. contratto a tutele crescenti di cui al d.lgs. n. 23/2015. Insomma, sin dalla Riforma Fornero, la strategia era rivolta ad un *travaso* dal lavoro parasubordinato al lavoro subordinato, il cui statuto protettivo, soprattutto in termini di stabilità risulta affievolito.

⁴ Ci si riferisce alla norma del codice di procedura civile, con la quale si estende il regime processuale del lavoro anche ai titolari di co.co.co. (vedi *supra* paragrafo 1.1).

dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa". Ciò che poteva sembrare del tutto escluso, e cioè la possibilità per il committente di incidere sulle modalità di esecuzione della prestazione – perché, sulla base della definizione del Codice contratti, portava sempre alla applicabilità dello statuto 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, *per tabulas*, le modalità di esecuzione possono risultare concordate paritariamente, il maggiore potere economico del committente poteva riemergere nella fase di attuazione del contratto.

La l. n. 81/2017, tuttavia, agisce anche "dal lato delle tutele". In favore non solo delle co.co.co., ma tendenzialmente del lavoro autonomo *tout court* – ad 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, introduce in positivo, e con approccio generalista, 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 contrasto dei ritardi nei pagamenti nelle transizioni commerciali⁵, 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 gg.

Il secondo asse di protezione è quello lavoristico-previdenziale.

Il principale istituto in questo ambito rimane la Dis-coll⁶, come detto introdotto dalla l. n. 92/2012, ma già prima fortemente rimaneggiato da uno dei decreti attuativi del Jobs Act (il d.lgs. n. 22/2015) seppure a titolo sperimentale. La l. n. 81/2017, 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 cd. NASpl), ma rimane comunque diversa da questa per requisiti, durata e finanziamento. In primo luogo, la Dis-Coll diviene una prestazione continuativa, mentre, di regola (per importi sotto i 1.000 €), prima spettava una somma erogata in un'unica soluzione; proprio perché acquisisce continuità, inoltre, si applicano anche a questa prestazione le regole relative a condizionalità, *decalage*, sospensione e possibilità di cumulo con altri redditi, riprendendo, in sostanza, quanto previsto per la Naspi (vedi la Tab. 1.1). Rispetto alla *una tantum* è stata disposta una maggiore copertura, garantita, soprattutto, dal superamento di due previgenti criteri di eleggibilità imposti rispetto all'anno precedente la richiesta: 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 €). Non sono invece poste modifiche di rilievo circa i requisiti assicurativi (che continuano a non essere imposti) e quelli contributivi (sostanzialmente analoghi), ma cambiano importo e durata, uniformate, almeno dal punto di vista del calcolo, alla NASpl. Anche in questo caso, difatti, l'obiettivo è di parametrare il trattamento alla storia contributiva del beneficiario. 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

⁵ Giubboni, 2017, ricorda che questa disciplina era già applicabile a condizione che una delle parti esercitasse una "libera professione".

⁶ La l. n. 81/2017, in realtà, prevedeva tre deleghe che il Governo avrebbe dovuto esercitare nel 2018, ma non ha esercitato. 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.

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.

Come anticipato, la l. n. 81/2017, innanzi tutto, stabilizza ed amplia la stessa prestazione. Dal luglio 2017 la misura è divenuta strutturale e vengono ammessi alla fruizione anche assegnisti e dottorandi. Per finanziare l'intervento strutturale è stato previsto un aumento generalizzato dell'aliquota contributiva a carico dei collaboratori che sale dello 0,51% e quindi passa dal 32,72 % al 33,23 %.

Sempre lungo l'asse lavoristico-previdenziale, in sintesi, ulteriori misure previste sono state: il prolungamento ed estensione del trattamento economico per congedo parentale (vedi *infra* §3.2.2); l'ampliamento del trattamento di malattia ad 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 previdenziali istituite per specifiche professioni nel 1994 e 1996. La stessa gravidanza, insieme alla malattia ed 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 gg, 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 i lavoratori autonomi professionalmente. Questa finalità è, innanzi tutto, perseguita attraverso diverse misure di natura fiscale⁷. Allo stesso asse di tutela 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.

⁷ 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 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

Tabella 1.1 - L'evoluzione della indennità di disoccupazione in favore dei co.co.co (in grigio parti invariate rispetto alla disciplina pre-vigente)

	Una Tantum in caso di fine lavori (l. n. 2/2009)	Una Tantum in caso di fine lavori (l. n. 191/09)	DIS-COLL (l. n. 92/2012)	DIS-COLL sperimentale (d.lgs. n. 22/2015)	Dis-Coll strutturale (l. n. 81/2017)
Beneficiari	Lavoratori a progetto: - in regime di mono-committenza; - iscritti in via esclusiva alla Gestione separata - reddito compreso tra 5.000 e 13.819 € nell'anno precedente	Lavoratori a progetto: - in regime di mono-committenza; - iscritti in via esclusiva alla Gestione separata - reddito non > a 20.000 € e non < a 5.000 nell'anno precedente	Lavoratori a progetto: - in regime di mono-committenza - iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps - con reddito nell'anno precedente non > a 20.000 (da rivalutare)	Co.co.co, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps	- Co.co.co, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata Inps - assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio
Soggetti esclusi	Titolari anche di reddito di lavoro autonomo			- Amministratori e sindaci - pensionati - titolari di Partita IVA	
Condizione occupazionale	Non prevista	Senza contratto di lavoro da almeno due mesi	Periodo di disoccupazione ininterrotta di almeno 2 mesi nell'anno precedente	Stato di disoccupazione involontaria al momento dell'istanza	
Requisito contributivo	- nell'anno di riferimento almeno tre mesi accreditati - nell'anno precedente non meno di 3 mesi e non più di 10 accreditati	- nell'anno di riferimento almeno un mese accreditato - nell'anno precedente almeno 3 mesi accreditati		- nell'anno di riferimento, almeno un mese accreditato o una co.co.co. di durata almeno di un mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione. - almeno 3 mesi nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio dell'anno solare precedente la cessazione dal lavoro e la cessazione stessa	Almeno 3 mesi accreditati (dal 2019 un mese) nell'anno solare precedente
Condizionalità	No	Si	No	Si	
Importo	10% (20% dal 2009) del reddito percepito l'anno precedente	30% del reddito percepito l'anno precedente e comunque non > a 4.000 €	7% del livello minimo imponibile ai fini del versamento dei contributi, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione	- 75% della retribuzione mensile, se questa è = o < 1.195 € (rivalutato annualmente) - 75% della retribuzione mensile + 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo in caso di retribuzioni > 1.195€ (rivalutato annualmente). Si applica comunque un tetto massimo pari a 1.300€ (rivalutato annualmente)	
Durata	Una tantum			Numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal	

	Una Tantum in caso di fine lavori (l. n. 2/2009)	Una Tantum in caso di fine lavori (l. n. 191/09)	DIS-COLL (l. n. 92/2012)	DIS-COLL sperimentale (d.lgs. n. 22/2015)	Dis-Coll strutturale (l. n. 81/2017)
				1° gennaio dell'anno precedente la cessazione al momento della cessazione stessa, per un massimo 6 mesi. Non vanno computati periodi di contribuzione già conteggiati per l'eventuale erogazione di altre prestazioni di disoccupazione.	
Riduzione (<i>Decalage</i>)	Non previsto			3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del 4° mese di fruizione	
Sospensione	Non previsto			Contratto di lavoro subordinato di durata < a 5 gg.	
Cumulo con altri redditi	Non previsto			Cumulabile con lavoro autonomo, dal quale derivi un reddito < al limite utile alla conservazione dello stato di disoccupazione. Spetta l'80% dell'indennità sulla base dei proventi preventivati	

1.5. La l. n. 128/2019 (Decreto rider): una legislazione settoriale ma non solo

Infine, va considerata la legislazione mediante la quale l'Italia, di recente, ha apprestato una tutela di base dedicata ai soli ciclo-fattorini autonomi (cd. *rider*) e non all'intero settore del lavoro tramite piattaforma. Il limite settoriale è probabilmente mitigato dall'altra, e più generale, novità introdotta con la stessa normativa. Infatti, al contempo, è stata riscritta la già ricordata definizione di lavoro autonomo etero-organizzato, posto che una delle più importanti applicazioni di questa nozione è avvenuta nell'ambito del contenzioso generato da una nota piattaforma di *food delivery*⁸. Pur rimanendo impregiudicata (e quindi affidata alla giurisprudenza) la questione fondamentale – il tramite piattaforma è autonomo o subordinato? – tuttavia le modifiche apportate, e i precedenti giudiziari, lasciano presumere una certa preferenza, appunto, per l'inquadramento del lavoro tramite piattaforma nel lavoro etero-organizzato, con la conseguente applicazione della disciplina di tutela del lavoro subordinato. Per questo motivo, addirittura, vi è chi considera le specifiche tutele dei rider “di natura residuale e (in parte) suppletiva”, posta la prospettiva, in sede giurisdizionale, di vedersi applicata la disciplina riservata al lavoro subordinato (Giubboni 2019).

La l. n. 128/2019, sintetizzando, apporta tre principali novità: ribadisce che, se ne hanno i requisiti, possono rientrare nel lavoro etero-organizzato anche le ipotesi in cui “le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme, anche digitali”; modifica, smussandoli, i requisiti costitutivi del lavoro etero-organizzato, proprio per accogliere più agevolmente nello stesso anche il lavoro organizzato dalle piattaforme; infine, per il caso in cui il lavoro sia, invece, qualificato come genuinamente autonomo, introduce comunque *ex novo* alcune tutele settoriali riservate ai soli rider, appunto, autonomi⁹.

Partiamo dalle tutele riservate ai rider autonomi. Nel Codice dei Contratti è stato introdotto un nuovo Capo (il V-bis), rubricato *Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali*; nonostante la rubrica alluda ad una più vasta platea, tuttavia la parte precettiva della disciplina chiarisce che i livelli minimi di tutela concernono i soli ciclo-fattorini autonomi (“lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'aiuto di velocipedi o veicoli a motore, attraverso piattaforme anche digitali”). Sempre e solo a questi fini, il Legislatore fornisce anche una definizione di “piattaforma digitale” e cioè: “i programmi e le procedure informatiche utilizzati dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione”. Interessante è, innanzitutto, l'imposizione della forma scritta dei contratti individuali di lavoro e l'obbligo per il committente di fornire ai lavoratori tutte le informazioni utili alla tutela dei loro interessi, dei loro diritti e della loro sicurezza. Il mancato rispetto di questi obblighi è duramente sanzionato (una annualità della ultima retribuzione).

Un punto cruciale – il compenso – è invece rimesso, di fatto, alla contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa a livello nazionale¹⁰. Sulla scorta della simile previsione contenuta nella l. n. 92/2012 in materia di lavoro a progetto (vedi *supra* paragrafo 3), solo in assenza di un accordo collettivo, è comunque stabilita una disciplina legale minimale: i rider non potranno essere retribuiti “sulla base delle consegne effettuate” (divieto di cottimo) ed è previsto un compenso minimo orario da parametrare sui minimi tabellari stabiliti dai contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti, sempre sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Non collettivamente derogabile, invece, è il diritto a un'indennità integrativa (non inferiore al 10%), ove la prestazione sia resa di notte, durante le festività o in condizioni metereologiche avverse. In questo caso il rinvio alla fonte collettiva è solo eventuale – in mancanza interviene un decreto ministeriale – e comunque concerne solo il *quantum*.

⁸ Ci si riferisce al contenzioso piemontese relativo alla piattaforma Foodora. Per un approfondimento sia consentito rinviare a De Minicis *et al.* (2019).

⁹ A costoro comunque si applicano le tutele assicurate dal cosiddetto Jobs Act del lavoro autonomo, ricordate al paragrafo che precede.

¹⁰ La delega alla contrattazione collettiva sta dando esiti controversi. Mentre ai lavoratori di una specifica piattaforma di food delivery un accordo collettivo aziendale attribuisce lo status di lavoratore dipendente, un precedente, e molto discusso, accordo collettivo di settore, invece qualifica i rider come lavoratori autonomi, con le tutele previste dalla legislazione di settore (sicurezza, assicurazione Inail, divieto di discriminazioni e tutela privacy divieto di caporalato), ma derogando al divieto di cottimo legale (vedi *infra* nel testo).

Di grande rilievo è anche l'estensione ai rider della disciplina antidiscriminatoria e quella a tutela della libertà e dignità del lavoratore riservata al lavoro subordinato; un'immediata ed esplicita applicazione della disciplina antidiscriminatoria consiste nella previsione di un divieto di quelle condizioni generali di contratto, diffuse nella prassi commerciale, che escludono dalla piattaforma o riducono le occasioni di lavoro in caso di mancata accettazione della chiamata. Il punto è di particolare rilievo perché la presenza di queste clausole punitive incide proprio sulla "obbligatorietà della prestazione", questione che è al centro delle decisioni della giurisprudenza sulla qualificazione della natura giuridica della prestazione dei rider¹¹.

Vista la particolare tipologia di lavoro, che comporta un grande flusso di dati, il Legislatore si è preoccupato anche di ribadire che i dati personali dei lavoratori che svolgono attività attraverso le piattaforme digitali devono essere trattati in conformità al Regolamento UE n. 679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e dal Codice in materia di protezione dei dati personali.

Particolarmente rilevante è la previsione che "comunque" – e cioè al di là del *nomen iuris* prescelto dalle parti – i rider sono obbligatoriamente assicurati contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e che il committente è anche tenuto ad applicare le norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Questa parte della disciplina legislativa ha ricevuto un primo – e positivo – test proprio nei primi giorni di diffusione della pandemia, posto che una delle attività che ha continuato ad essere esercitata durante la fase emergenziale del Covid-19 è stata proprio quella dei ciclo-fattorini, che forniscono il servizio di delivery. La vicenda giudiziaria è significativa perché, in sostanza, finisce per qualificare la disciplina in materia di salute e sicurezza come una tutela universalistica, che cioè prescinde dalla natura del rapporto di lavoro (subordinato o autonomo), secondo un approccio da molti suggerito e che probabilmente dovrebbe essere esteso anche ad altri istituti di protezione del lavoro. Grazie infatti alla disciplina legislativa, nonostante nel giudizio il rapporto sia stato qualificato come autonomo (etero-organizzato o meno), è sul committente e non sul lavoratore che ricade l'obbligo di cura e spese relative ai dispositivi di protezione individuale (DPI).

Tuttavia, la *strada maestra* per rafforzare le tutele giuslavoristiche dei rider e di tutto il lavoro tramite piattaforma suggerita dal Legislatore pare la qualificazione giudiziaria quale lavoro autonomo etero-organizzato¹². Infatti, in primo luogo, è ripreso l'orientamento di una certa giurisprudenza (Corte di Appello di Torino, sentenza n. 26/2019) e quindi ribadito che nell'ambito dell'etero-organizzazione possono rientrare anche le attività "le cui modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante anche piattaforme digitali", con conseguente applicazione della disciplina del lavoro subordinato. In secondo luogo – e soprattutto – in sede di conversione, sono state sostanzialmente limiate, annullandole, le differenze tra prestazioni etero-organizzate e collaborazioni coordinate e continuative ex art. 409 c.p.c.. 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"¹³. Quest'ultimo requisito è stato del tutto abrogato; sicché possono essere ricondotte alla etero-organizzazioni anche quelle prestazioni in cui sia il collaboratore a scegliere autonomamente luoghi e tempi di esecuzione, seppur entro i limiti predeterminati del committente¹⁴. Secondo la nuova definizione poi, l'apporto personale del collaboratore potrà essere anche solo "prevalente", sicché

¹¹ Per un approfondimento sul punto si rimanda a Novella (2019, 89 ss.).

¹² Soccorre da questo punto di vista la Corte di Cassazione (Cass. Civ. Sez. Lavoro, n.1663 del 24 gennaio 2020), con la pronuncia che ha chiuso il contenzioso Foodora, nel cui ambito si è riconosciuto a quei lavoratori l'intera disciplina di tutela prevista per i lavoratori subordinati. Una volta inquadrato il fenomeno nell'ambito del lavoro etero-organizzato, la Corte ha chiarito che non è rilevante per il giudice procedere alla qualificazione giuridica (subordinazione o autonomia) di queste forme di collaborazione, poiché "per esse, in una terra di mezzo dai confini labili, l'ordinamento ha statuito espressamente l'applicazione delle norme sul lavoro subordinato". In altre parole, la norma sul lavoro etero-organizzato è stata interpretata come una norma 'sanzionatoria' e 'rimediatale', per mezzo della quale il Legislatore ha voluto scoraggiare l'abuso di forme contrattuali che si potrebbero prestare ad essere utilizzate in modo illegittimo, disponendo allora l'estensione dell'intera disciplina del lavoro subordinato.

¹³ Proprio su questi due punti, e in particolare sul secondo, si era soffermata la giurisprudenza Foodora. Si veda sul punto Martino (2019).

¹⁴ Secondo Perulli (citato da Giubboni 2019) l'effetto è di agevolare: "la riconduzione dei rider all'area delle collaborazioni etero-organizzate in quanto la versione previgente poteva portare a escludere da quest'ultimo ambito i soggetti che liberamente scelgono la collocazione temporale della prestazione nell'ambito di fasce orarie indicate dal committente e non risultano vincolati a seguire un percorso predeterminato".

“l'esistenza di una organizzazione embrionale di mezzi (ad esempio, la proprietà di bicicletta e di smartphone) non esclude la etero-organizzazione” (Martino 2019). L'effetto delle modifiche è che la *vis* attrattiva delle collaborazioni etero-organizzate tende a superare la fattispecie delle co.co.co¹⁵. 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 la riduzione dei requisiti contributivi della Dis-Coll (vedi Tav. 1). Sempre la l. n. 128/2019 ha, infatti, abbassato il requisito contributivo necessario per l'accesso alla prestazione. Per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 5 settembre 2019, la Dis-Coll è riconosciuta ai soggetti che possono 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 stesso.

¹⁵ Concordano sul punto Ichino (2019) e Giubboni (2019). Tuttavia, quest'ultimo apprezza la scelta, mentre di tutt'altro avviso, e ferocemente critico, è il secondo per l'impossibilità futura di utilizzare questa tipologia contrattuale.

Cap. 2. La lezione del COVID 19 sul sistema di protezione sociale dei lavoratori

La crisi sanitaria del 2020 sottoponendo ad alti livelli di stress il sistema complessivo degli ammortizzatori sociali in Italia ne ha evidenziato anche alcune storiche criticità: 1) L' estrema frammentarietà e settorialità degli interventi ordinari 2) la presenza di una esclusiva matrice previdenziale contributiva, sottolineando un sistema di welfare unicamente di tipo categoriale. Sistema distante dalle esigenze di sostegno e protezione di una consistente platea di lavoratori originatesi in una lunga fase di riorganizzazione della produzione e del lavoro in epoca post-fordista¹⁶. Nuove soggettività lavorative contraddistinte da una estrema eterogeneità ed episodicità della relazione e della prestazione lavorativa, lontane da stabili e permanenti status professionali (Supiot, 1999).

In tale contesto gli effetti della crisi sanitaria sembrano aver accelerato, anche se in maniera accidentale, alcune spinte alla ridefinizione del modello di protezione sociale.

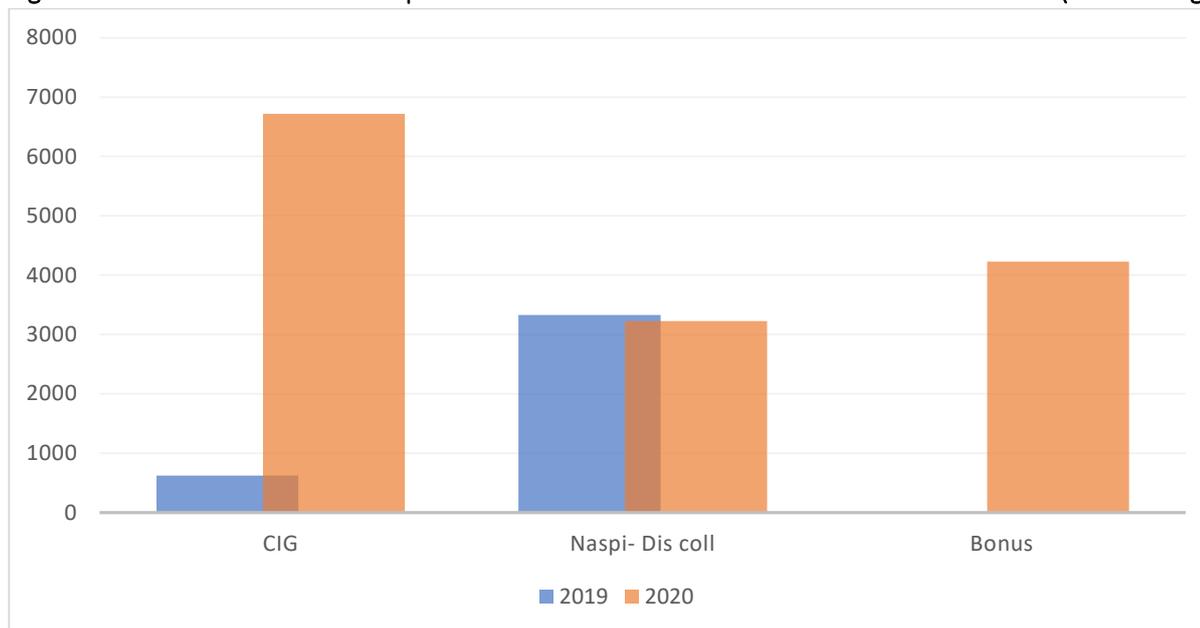
Così l'estensione del campo applicativo e della durata degli interventi assicurativi (in costanza o meno del rapporto di lavoro), avvenuta mediante l'introduzione di una causale speciale alle integrazioni salariali (Covid 19¹⁷), l'utilizzo della fiscalità generale (ammortizzatori sociali in deroga) e la realizzazione di un importante intervento emergenziale di sostegno reddituale per il lavoro autonomo e il lavoro dipendente contingente (Indennità, Bonus, Fondo di ultima istanza) hanno rilevato la necessità di semplificare ed estendere il modello di protezione sociale esistente. Tali interventi emergenziali hanno, inoltre, ritratto plasticamente, per la prima volta, il complesso dei soggetti marginalizzati dal sistema ordinario: lavoratori dipendenti di microimprese, lavoratori dipendenti radicalmente contingenti, lavoratori autonomi. Così se osserviamo, in un'ottica tendenziale, i dati sui beneficiari delle misure utilizzate nella crisi pandemica, in un anno di assoluta *straordinarietà* (Figura 2.1), si evidenzia come la struttura degli ammortizzatori sociali abbia considerevolmente esteso la sua capacità di protezione, assumendo, seppur nella contingenza della crisi, un assetto in maggior misura orientato verso schemi universalistici.

I dati riferibili alle integrazioni salariali nel 2019 e 2020 evidenziano, infatti, come con un numero di lavoratori assicurati non troppo dissimile (12,3 milioni nel 2019 – 11,8 milioni nel 2020), i beneficiari della misura aumentano considerevolmente, passando da circa 0,6 milioni nel 2019 con una spesa di 1,4 miliardi di euro, a quasi 7 milioni nel 2020 con una spesa superiore ai 18 miliardi di euro, con un intenso utilizzo della forma non ordinaria della cassa integrazione per i lavoratori delle aziende non assicurate (Cassa integrazioni guadagni in deroga Cigd) e con più di 6 milioni di lavoratori destinatari delle diverse forme di integrazione salariale (Cassa integrazioni guadagni ordinaria Cigo, Cassa integrazioni guadagni speciale Cigs, Cigd, Fondi di solidarietà) riferibili alla causale speciale Covid - 19. L'indennità di disoccupazione ordinaria non subisce invece incrementi, ma anzi diminuisce, anche se unicamente nel segmento riguardante il lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tale diminuzione in un periodo di crisi occupazionale è riferibile alla natura dello strumento e alle particolari condizioni che ne hanno caratterizzato l'attuazione nella fase pandemica. Si conferma, invece, di bassissimo impatto l'indennità di disoccupazione ordinaria riferibile ai collaboratori (Dis-Coll). Mentre l'altra rilevante misura, che riesce a supportare un numero considerevole di lavoratori è riferibile alle indennità/bonus emergenziali, che interessano più di 4 milioni di soggetti, con una spesa complessiva di 6 miliardi di euro. Indennità non presenti nel sistema prima della crisi, che attestano una temporanea estensione del modello degli ammortizzatori sociali verso spazi di protezione del lavoro autonomo e contingente nel passato scarsamente esplorati (Tabella 2.1).

¹⁶ Con il termine post-fordista si intende indicare l'evoluzione della produzione taylorista verso i nuovi orizzonti della cultura della lean production presenti inizialmente nella produzione toyotista e poi consolidati in un sistema di produzione globale, interdipendente e digitalizzato (cfr. De Minicis, 2021).

¹⁷ Per affrontare l'emergenza sanitaria provocata dal COVID-19 e arginarne le ricadute sull'occupazione, è stato consentito alle imprese il più ampio, facile e semplificato ricorso alla CIG (Cassa integrazione guadagni) introducendo la causale "COVID-19". Misura che ha avuto un ruolo cruciale nel supportare imprese e lavoratori durante l'emergenza, e che si è attuata in una modalità trasversale a differenti manifestazioni della cassa integrazione (Cigo, Fondi di solidarietà bilaterali, Cassa Integrazione in deroga).

Fig. 2.1 - Estensione delle misure di protezione sociale nel mercato del lavoro dal 2019 al 2020 (valori in migliaia)



Elaborazione dati su Fonte Inps

Tab. 2.1 - Numero dei beneficiari e spesa complessiva della Cig, NASPI, Dis Coll, Bonus emergenziali (2019-2020)

Trattamenti previdenziali, assistenziali nel mercato del lavoro					
2019			2020		
Interventi	Beneficiari (in migliaia)	Spesa (in milioni)	Interventi	Beneficiari (in migliaia)	Spesa (in milioni)
INTEGRAZIONI SALARIALI			INTEGRAZIONI SALARIALI		
Cigo	420,4	479	Cigo	2.762,1	7.702
Cigd	0	0	Cigd	1.618,4	4.215
Cigs	187,9	939	Cigs	213,3	751
Fondi di solidarietà	12,1	23	Fondi di solidarietà	2.124,4	6.064
INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE			INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE		
NAsPI (Ex lavoratori dipendenti extra agricoli)	2.754	15.166	NAsPI (Ex lavoratori dipendenti extra agricoli)	2.657	15.932
NAsPI (ex operai agricoli)	553	2.097	NAsPI (ex operai agricoli)	544	2.194
Dis - Coll	20	44	Dis - Coll	24	46
BONUS EMERGENZIALI			BONUS EMERGENZIALI		
Indennità, Bonus	Non presente	0	Indennità, Bonus	4.227,5	6.000
Tot.	3.947	18.748	Tot.	14.170	42.904

Elaborazione dati su Fonte Inps

Così, gli effetti della crisi nel 2020 sulla estensione delle misure di sostegno reddituale dei lavoratori, complessivamente più di 10 milioni di lavoratori beneficiari in più rispetto al 2019 e circa 24 miliardi di euro di spesa aggiuntiva, sembrano anche indicare il percorso ideale per una rideterminazione complessiva del modello di protezione sociale. Una organica riforma, alla ricerca di equilibri universalistici, capace di cogliere la chiara necessità di un ripensamento globale dell'azione pubblica e del sistema delle tutele, anche razionalizzando le contingenti riconfigurazioni offerte dalla crisi stessa. Appare importante sottolineare come le evidenze indicate dalla crisi pandemica ripropongono, pur in un contesto di welfare differenziato, gli stessi elementi di criticità sottolineati dall'impatto della crisi finanziaria del 2008 sul sistema degli ammortizzatori sociali. Sia in riferimento alla necessità di estendere l'impiego di alcuni ammortizzatori sociali previdenziali anche ai lavoratori autonomi, che nella considerazione di una necessaria organica riforma capace di cogliere quella che, già allora appariva come l'effettiva composizione del mercato del lavoro e, in particolare, la segmentazione dello stesso, specie con riferimento alla presenza di lavoratori atipici o flessibili, nella quale non solo la diversa tipologia dei contratti di lavoro, ma anche l'appartenenza settoriale e la dimensione dell'impresa non sono più condizioni preclusive dei diritti, ma soltanto meri elementi di differenziazione¹⁸. Allora come oggi risulta, così, evidente una necessaria semplificazione e omogeneizzazione delle prestazioni su base contributiva,¹⁹ procedendo anche ad una loro estensione verso il lavoro autonomo più strutturato in termini di durata dell'attività lavorativa²⁰, insieme alla definizione di una indennità generalizzata ordinaria per il lavoro occasionale e contingente in crisi occupazionale, al momento non in grado di soddisfare minimi contributivi e lavorativi per la particolare organizzazione della produzione e del lavoro in cui è coinvolto. Tale intervento assistenziale potrebbe anche razionalizzare le misure di sostegno per tutti quei soggetti lavorativi che, superato il periodo di utilizzo dell'assicurazione contro la disoccupazione, siano ancora in cerca di una occupazione²¹.

Realizzando una interazione sistemica tra queste due concezioni differenziate di ammortizzatori sociali, si potrebbe definire un nuovo modello in grado di non emigrare da una tendenziale centralità del lavoro, garantendo una efficace rete di protezione sociale universale differenziata per tutti i lavoratori permanenti, a termine, contingenti, autonomi.

Nei paragrafi seguenti, dopo un quadro di sintesi e classificazione generale delle misure, verranno analizzati singolarmente gli interventi contributivi e assistenziali, ordinari ed emergenziali, intrapresi nel 2020.

¹⁸ Zilio Grandi, Sferrazza, 2013 - Liso, 2014 - De Minicis, 2021.

¹⁹ Ricordiamo che attualmente ciascuna delle diverse tipologie di integrazioni salariali (Cigo, Cig in Deroga, i 13 differenti Fondi bilaterali) prevede un accesso differenziato alla domanda di attivazione.

²⁰ In tal senso l'utilizzo dello strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in emergenza (SURE) e la sperimentazione della ISCRO per i lavoratori autonomi (su cui vedi *Infra*).

²¹ Così d'esempio la dinamica di riforma dalla fine degli anni '80 del modello di welfare olandese per rispondere nei contesti economici post-industriali alle esigenze di protezione dei lavoratori temporanei, flessibili, part-time. Il sistema olandese è, infatti, basato su due tipologie di interventi tra loro integrati, uno assicurativo contributivo e l'altro assistenziale, finanziato dalla fiscalità generale e sottoposto ad una verifica delle fonti di reddito Hoogenboon, 2018 – Clasen e Clegg, 2011.

Cap. 3. Gli obiettivi e gli strumenti

3.1. Strategia e obiettivi

Il quadro che la crisi ha restituito, nonostante interventi di riforma non lontani nel tempo ma evidentemente insufficienti, è quello di una frammentazione non giustificabile dei livelli di protezione dei lavoratori. Il Governo italiano ha fatto fronte alla crisi mettendo in campo interventi straordinari volti a salvaguardare il più possibile i posti di lavoro e la capacità produttiva delle imprese: si è trattato di estendere – ricorrendo alla fiscalità generale – le protezioni fornite dagli ammortizzatori sociali, garantendo un generalizzato sostegno al reddito dei lavoratori. Le misure di sostegno si sono concentrate su tutte le tipologie di lavoratori introducendo regimi indennitari straordinari di aiuto sia per lavoratori subordinati, mediante il ricorso alla cassa integrazione guadagni con causale Covid-19, sia lavoratori atipici, stagionali discontinui, nonché professionisti e lavoratori autonomi.

Grazie a tale estensione generalizzata delle protezioni è stato anche possibile introdurre temporaneamente la misura eccezionale del blocco dei licenziamenti.

I dati dimostrano che tali misure sono state fondamentali per arginare gli effetti che la crisi pandemica avrebbe potuto avere sul mercato del lavoro. A fronte di una riduzione del Pil nel 2020 di poco meno del 9%, il tasso di occupazione è invece calato a dicembre di meno di un punto rispetto all'anno precedente. In un anno drammatico, grazie agli interventi straordinari citati, il mercato del lavoro ha mostrato una tenuta non scontata: il saldo negativo nella differenza tra attivazioni e cessazioni è stato alla fine dell'anno di soli 42 mila posti di lavoro.

3.2 Il sistema di Protezione sociale per il lavoro dipendente e autonomo nel 2020, definizione e dinamica attuativa

3.2.1 Quadro di sintesi

La crisi economica scaturita a seguito dell'epidemia Covid-19 è, per sua natura, strutturalmente diversa da quella del 2008 in termini di velocità di propagazione e di trasversalità dei settori colpiti. Per arginare la caduta occupazionale e reddituale dei lavoratori il governo italiano è intervenuto con un consistente aumento della spesa pubblica, finalizzato al rafforzamento e all'estensione emergenziale dell'attuale modello di protezione sociale. Tale dinamica è avvenuta mediante un consolidamento degli istituti ordinari assicurativi, con l'estensione delle diverse manifestazioni delle integrazioni salariali (Cassa integrazione, Fondi bilaterali di solidarietà, Fondo di Integrazione salariale), aumentando il periodo di sostegno reddituale offerto dalle indennità di disoccupazione e con l'introduzione di specifici bonus reddituali emergenziali per tutte le situazioni che non erano ricomprese negli strumenti ordinari di tutela. Tutti gli interventi (Tabella 3.1) hanno riguardato individui in sofferenza reddituale nel mercato del lavoro e, in particolare, i primi due possono essere identificati come interventi assicurativi ordinari, preesistenti alla crisi, mentre il terzo è un intervento assistenziale, contingente ai tempi della crisi pandemica.

Tab. 3.1 Classificazione degli interventi di protezione sociale nel mercato del lavoro nella crisi pandemica 2020

Misure	Tipologia	Natura	Destinatari	Efficacia
1) Integrazioni salariali ➤ Cigo ➤ Cigs ➤ Cigd ²² ➤ Fondi di solidarietà	Ordinario (preesistente)	Assicurativo	Lavoro dipendente in costanza della relazione lavorativa	- Esteso temporalmente - Sospensione del principio lavorativo - Semplificazione delle procedure amministrative e finanziarie
2) Indennità di	Ordinario	Assicurativo	Lavoro dipendente dopo la	- Esteso temporalmente

²² Importante precisare come la Cassa integrazione in deroga sia la manifestazione delle integrazioni salariali non riferibile a schemi assicurativi ma finanziata, per le fasi strettamente emergenziali, unicamente dalla leva fiscale.

disoccupazione	(preesistente)		cessazione della relazione lavorativa	<ul style="list-style-type: none"> - Sospensione del principio lavorativo - Sospensione della riduzione temporale dell'indennizzo
3) Indennità/Bonus	Emergenziale (innovativo)	Assistenziale	Specifici gruppi di lavoratori autonomi e dipendenti contingenti	Sostegni reddituali <i>una tantum</i>

Le prime due misure sono indirizzate a coprire l'area del lavoro subordinato, permanente e a termine, capace di soddisfare principi contributivi e lavorativi. Nella prima misura il sostegno reddituale è associato anche ad una protezione occupazionale, in quanto l'integrazione salariale totale o parziale avviene in costanza del rapporto di lavoro, nella seconda fattispecie il regime sostitutivo reddituale è attuato solo dopo l'effettiva cessazione della relazione lavorativa. La terza tipologia di protezione reddituale indicata nella Tabella 3.1 è rivolta a quelle soggettività lavorative al momento non in grado di soddisfare minimi contributivi e lavorativi, rimaste così nella crisi pandemica prive di qualsiasi forma di protezione reddituale assicurativa. Soggettività riferibili al lavoro autonomo più o meno strutturato in termini di continuità temporale dell'attività (imprenditori, collaboratori, occasionali, professionisti) e al lavoro non autonomo radicalmente contingente (stagionali, agricoli, intermittenti). Individualità lavorative esterne all'attuale capacità di protezione reddituale del sistema per cui è stato intrapreso, in tempi ristrettissimi, un considerevole sforzo emergenziale di garanzia reddituale.

Di seguito una panoramica delle predette misure, contenute, in particolare, nel decreto-legge n. 18 del 2020, che ha esteso all'intero territorio nazionale le misure inizialmente previste solo per determinate zone (cd. *zone rosse*), nonché nel decreto-legge n. 34 del 2020 (cd. *decreto rilancio*), nel decreto-legge n. 104 del 2020 (cd. *decreto agosto*), nel decreto-legge n. 137 del 2020 (cd. *decreto ristori*), nel decreto-legge n. 183 del 2020, nel decreto-legge n. 41 del 2021 (cd. *decreto sostegni*) e nel decreto-legge n. 73 del 2021 (cd. *decreto sostegni-bis*).

3.2.2 Gli interventi di integrazione salariale

Lo strumento delle integrazioni salariali è un intervento polifunzionale in grado di sostenere parallelamente sia le imprese che i lavoratori, utilizzato per evitare che la crisi si traducesse immediatamente in un crollo drammatico dei livelli occupazionali oltre che di quelli reddituali. I trattamenti in questione sono stati concessi ad una ampia platea di imprese e lavoratori, estendendo le integrazioni ordinarie mediante diverse forme di deroga ad alcune disposizioni della normativa (lavoratori beneficiari, tipologie di imprese, tempi di copertura, modalità di pagamento). Sono state quindi estese le tutele sia ai lavoratori dipendenti non ricompresi tra i soggetti destinatari del sostegno al reddito ordinario (mediante l'attivazione della cassa integrazione in deroga Cigd)²³ sia ai lavoratori che avevano superato i limiti di durata previsti dalle normative sulla cassa integrazione guadagni Cig o gli ulteriori limiti previsti dai fondi di solidarietà ai sensi del d. Lgs 148/2015. Così per affrontare l'emergenza sanitaria provocata dal COVID-19 e arginarne le ricadute sull'occupazione, è stato consentito alle imprese il più ampio, facile e semplificato ricorso alla Cig mediante l'introduzione di una specifica causale, COVID-19, trasversale alle diverse tipologie di integrazione salariale ordinaria e in deroga, svincolando dopo una iniziale criticità, l'utilizzo dei Fondi di solidarietà dal divieto di erogare prestazioni in assenza di disponibilità finanziarie, riattivando in maniera considerevole le integrazioni salariali deroga (Cigd) finanziate dalla fiscalità generale per le aziende non assicurate e introducendo un parallelo divieto di licenziamento economico determinante il necessario utilizzo delle Cig per le aziende in soggette agli effetti della crisi. Tale complesso e consistente insieme di provvedimenti di estensione

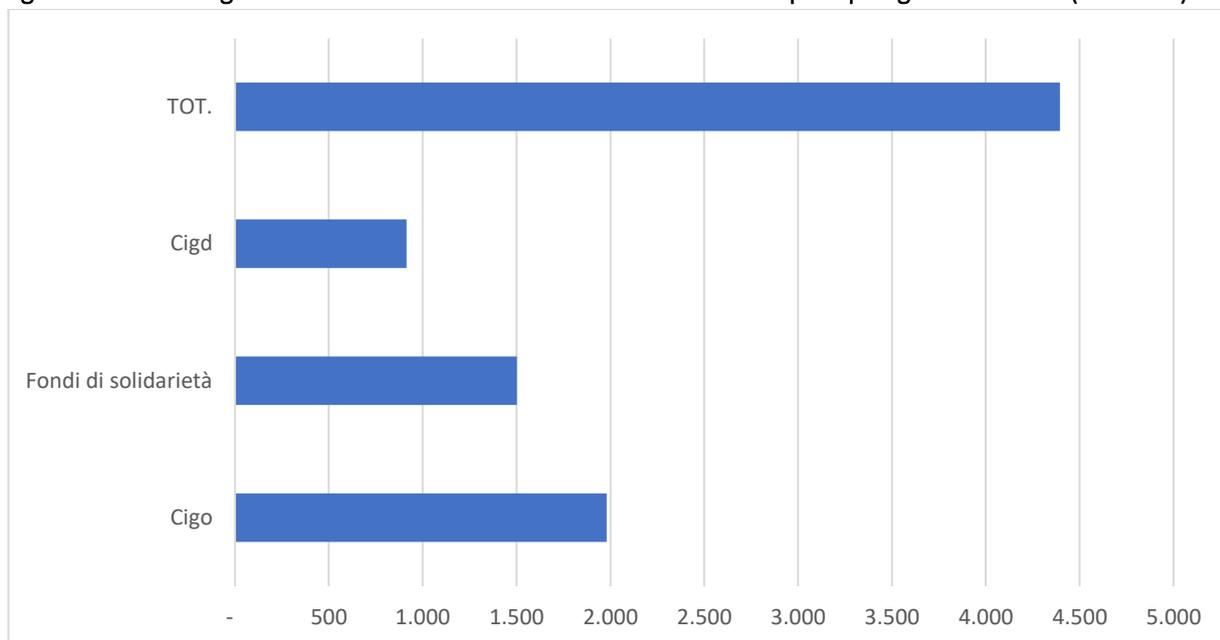
²³ Per i lavoratori delle imprese sotto i 5 dipendenti non ricomprese nella Cassa integrazione ordinaria, nei fondi di solidarietà bilaterali né in quello di integrazione salariale.

delle integrazioni salariali nel 2020 ha comportato un saldo tra entrate contributive e uscite negativo di 12,4 miliardi mentre nel 2019 era stato positivo di 3,4 miliardi²⁴.

In particolare, mediante la causale speciale Covid 19 sono state introdotte semplificazioni nel procedimento che portava all'effettivo pagamento dell'integrazione salariale²⁵, anche per quel che riguarda la cassa integrazione in deroga Cigd, che inizialmente è stata elargita, attraverso il coinvolgimento delle regioni per le imprese beneficiare localizzate unicamente in un unico contesto regionale.

L'effetto dei provvedimenti normativi descritti ha cominciato ad avere un forte impatto in termini di ore autorizzate e lavoratori coinvolti a partire dal mese di aprile 2020, nel quale sono state autorizzate complessivamente 855 milioni di ore, quantità simile alle ore autorizzate nell'intero 2009, primo anno di effetti economici della crisi finanziaria del 2008. Se analizziamo, specificatamente le diverse tipologie di ore di integrazione salariale autorizzate con causale speciale Covid 19 (anno 2020), risultano essere complessivamente più di 4 miliardi (Figura 3.2).

Fig. 3.2 - Ore di integrazione salariale autorizzate con causale Covid-19 per tipologia. Anno 2020 (in milioni)



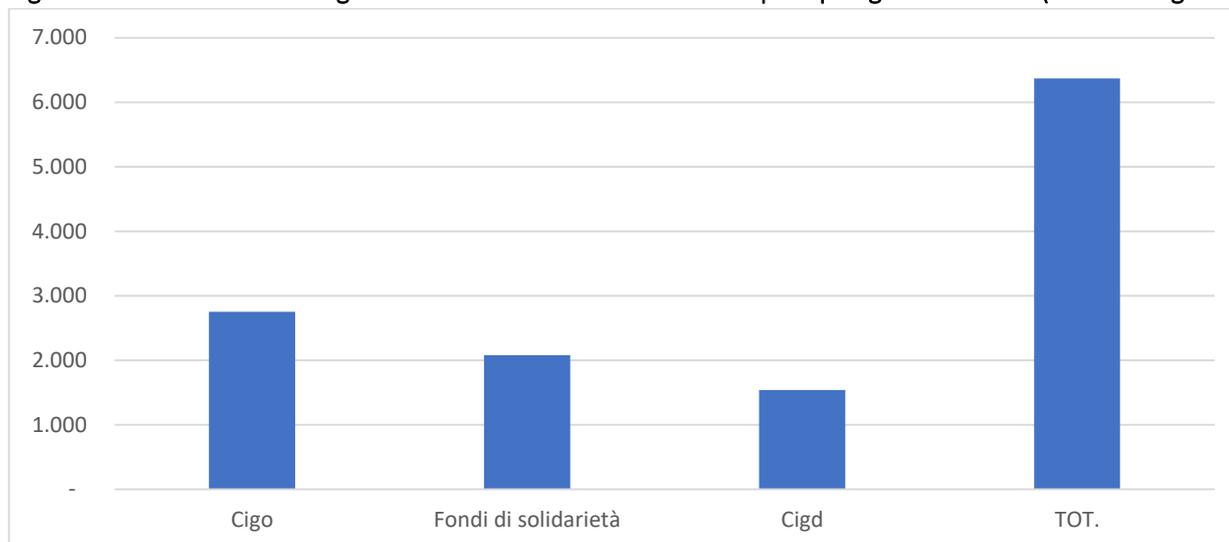
Elaborazione dati su fonte Inps

Se analizziamo specificatamente i lavoratori beneficiari della causale speciale trasversale Covid 19 risultano essere più di 6 milioni, con una simile distribuzione tra integrazioni fornite a pagamento diretto e integrazioni a conguaglio. L'andamento dei lavoratori destinatari per tipologia di sostegno segue evidentemente quello delle ore autorizzate (Figura 3.3).

²⁴ Rapporto Inps, 2021.

²⁵ Al fine di offrire una ulteriore possibilità per rendere più immediati i versamenti ai lavoratori, nel "decreto Rilancio" è stato, infatti, istituito uno strumento ad hoc, ovvero l'anticipazione del 40% della cassa integrazione su richiesta al momento della autorizzazione.

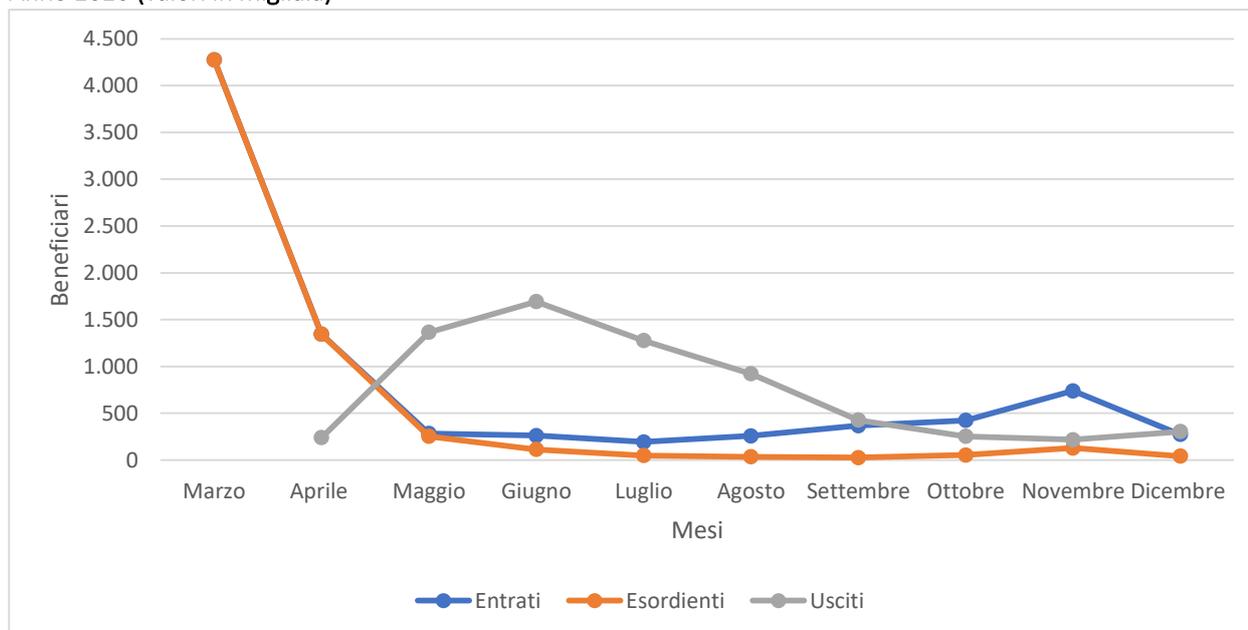
Fig. 3.3 - Beneficiari delle integrazioni salariali con causale Covid-19 per tipologia. Anno 2020 (valori in migliaia)



Fonte: Elaborazione su dati Inps.

Osservando i flussi in entrata ed uscita nel sostegno reddituale e occupazionale la consistenza mensile dei dipendenti in cassa integrazione assume valori importanti dopo l'immediata definizione della integrazione con causale speciale, approvata a marzo, i valori del trimestre marzo-maggio presentano un dato di 4,277 milioni di lavoratori sospesi sostenuti dalla integrazione salariale a marzo, 5,383 milioni ad aprile, di nuovo 4,301 milioni a maggio). Mentre la platea di lavoratori beneficiari va rapidamente diminuendo, toccando il minimo a settembre per poi risalire con l'arrivo della seconda ondata pandemica nel novembre 2020 (Figura 3.4)

Fig. 3.4 - Flussi dipendenti Beneficiari di Integrazione Salariale Covid-19 (Cigo, Cigd, Fondi di solidarietà) per mese. Anno 2020 (valori in migliaia)



Fonte: Elaborazione su dati Inps.

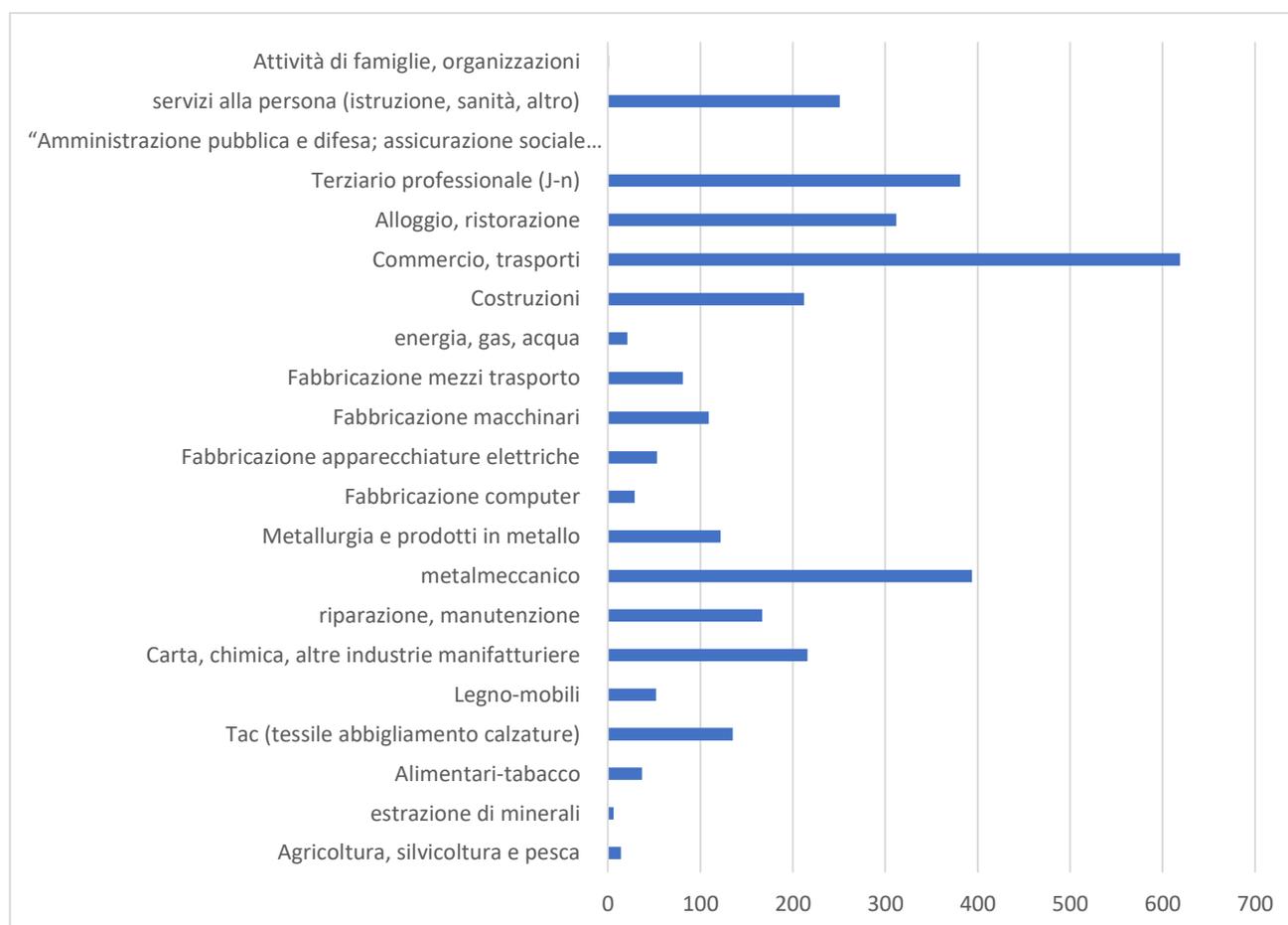
Entrati = beneficiari nel mese x, non beneficiari nel mese x-1.

Usciti = beneficiari nel mese x-1, non beneficiari nel mese x.

Esordienti = beneficiari per la prima volta nel periodo osservato.

Se analizziamo la distribuzione delle ore autorizzate di integrazione salariale per settore di attività economica, si osserva come il 57% è stato richiesto nei settori fermati dal Dpcm del 22 marzo 2020, mentre il 43% è stato richiesto nei settori attivi, cosiddetti essenziali, segno che comunque anche queste attività hanno risentito del lockdown anche se indirettamente (mancanza di circolazione delle persone, caduta dell'indotto). Come mostra la Figura 3.5, circa il 63% delle ore sono state autorizzate nei settori commercio e trasporti, terziario professionale, alloggio e ristorazione, servizi alla persona, costruzioni. Il metalmeccanico da solo ha avuto il 14% delle ore concesse.

Fig. 3.5 - Ore di integrazione salariale autorizzate dal 1° aprile al 31 agosto con causale Covid-19 per settore di attività economica. Anno 2020 (in milioni)

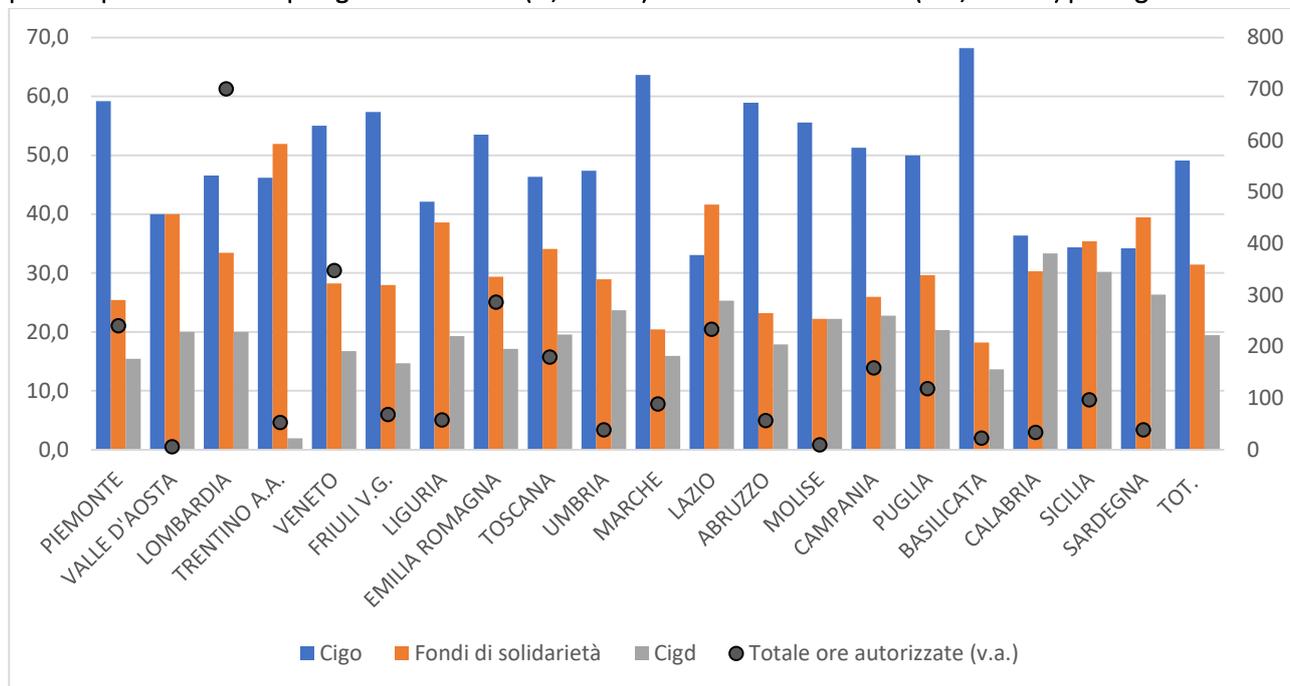


Fonte: elaborazione su dati Inps

Il settore di attività economica è derivato dal codice Ateco dell'azienda, mentre l'autorizzazione all'integrazione salariale è operata dall'Inps in base al codice statistico contributivo e ai codici di autorizzazione dell'azienda.

Considerando le diverse tipologie di ore autorizzate per regione notiamo subito la prevalenza dell'area geografica del Nord-Est e Nord – Ovest. In particolare, il 56% delle ore totali sono state autorizzate in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, regioni nelle quali si concentra la maggior parte delle attività produttive destinatarie della cassa ordinaria di integrazione salariale (Figura 3.6). In queste regioni la predominanza di richiesta della misura della Cassa integrazione appare, infatti, caratterizzata da imprese industriali e dell'edilizia. In Lombardia le ore di Cigo sono il 47% del totale autorizzato, in Piemonte, Veneto ed Emilia-Romagna sono superiori al 50%. Modalità attuative nell'impiego delle integrazioni molto differenti di altri contesti produttivi come il Lazio, dove il 67% delle ore è stato autorizzato con integrazioni salariali caratterizzate dai fondi di solidarietà per imprese superiori ai 5 dipendenti e dalla cassa in deroga per microimprese costituite da meno di 5 dipendenti.

Fig. 3.6 - Ore autorizzate di integrazione salariale dal 1° aprile al 31 agosto 2020 (in milioni) con causale Covid- 19 per composizione della tipologia di intervento (%), asse sx) e ore totali autorizzate (v.a., asse dx) per regione.



Fonte: elaborazione su dati Inps

Con alcuni limiti²⁶ l'impiego del sostegno salariale pubblico in costanza del rapporto di lavoro ha garantito un supporto importante per i lavoratori dipendenti delle imprese e microimprese italiane. Uno specifico elemento di criticità iniziale era legato, però, alla contemporanea presenza nell'istituto di un complesso di misure differenziate a seconda del settore produttivo dell'azienda, della dimensione e delle cause di concessione. Da un lato la cassa integrazione guadagni in alcuni settori specifici (industria e edilizia) dall'altro i fondi di solidarietà per le altre aziende con una dotazione minimale di più di cinque dipendenti. In tale frammentarietà, mentre le integrazioni salariali ordinarie hanno mostrato una sostanziale tenuta, i fondi di solidarietà hanno rivelato una visibile debolezza connaturata alla loro stessa natura. I diversificati fondi di solidarietà bilaterali, infatti, non potevano assicurare in una prima fase prestazioni oltre il livello dei contributi complessivamente incassati (anche considerando il patrimonio accumulato), dovendo per norma assicurare un equilibrio finanziario annuale con evidenti limiti del sistema, per tale ragione sono stati svincolati dal divieto di erogare prestazioni in assenza di disponibilità finanziaria²⁷. Più articolato e complesso il discorso per le piccole aziende (a meno che non operino nei settori dell'industria e dell'edilizia) e per le aziende commerciali con meno di 50 dipendenti, per le quali non esiste nessun strumento ordinario di integrazione salariale e di conseguenza è stato attuato in maniera consistente la manifestazione di Cig emergenziale, fondata sulla leva fiscale, quella in deroga.

Così l'articolata dinamica attuativa illustrata conferma come una organica omogeneizzazione delle diverse integrazioni ordinarie per tutte le tipologie di impresa sarebbe auspicabile nell'attuale contesto produttivo,

²⁶ L'esperienza di questi mesi ha messo in evidenza criticità del sistema di copertura degli strumenti di integrazione del reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro mostrando, come già avvenuto per la crisi iniziata nel 2008, la frammentarietà di questi interventi perché pensati per shock aziendali o al massimo settoriali dell'economia. Le crisi degli anni 2000, quella finanziaria e quella pandemica si sono rivelate invece generalizzate, coinvolgendo nell'immediato tutti i settori produttivi e quindi, richiedenti misure in grado di fornire un immediato sostegno generalizzato per i lavoratori dipendenti di tutte le diverse tipologie d'impresa.

²⁷ Rapporto Inps, 2021.

procedendo a differenziazioni attuative non nella natura dello strumento ma nel livello di finanziamento della prestazione (ordinaria e addizionale).

3.2.3 L'Indennità di disoccupazione

La pandemia non ha impattato in maniera evidente sull'utilizzo dello strumento ordinario di assicurazione contro la disoccupazione, soprattutto se consideriamo la perdita di quote occupazionali che le misure di contenimento della pandemia hanno determinato. Il numero dei beneficiari, tra i provenienti dal lavoro dipendente extra agricolo (NASpl) è infatti diminuito: da 2,754 milioni nel 2019 si è scesi a 2,657 milioni nel 2020, flessione riferibile unicamente al lavoro dipendente permanente²⁸. Tale dinamica è riferibile sia alla particolare natura dello strumento, teso a intercettare unicamente soggetti con prestazioni lavorative interrotte in grado di soddisfare principi contributivi e lavorativi e anche alla serie di provvedimenti legislativi di contrasto alla crisi che ne hanno alterato i flussi in ingresso e in uscita²⁹.

Le entrate, infatti, si sono ridotte (limitate teoricamente ai soli licenziamenti disciplinari) anche a causa del divieto di licenziamento per ragioni economiche introdotto nelle disposizioni normative evidenziate del marzo 2020³⁰ e successivamente prorogato dagli ulteriori provvedimenti emergenziali, rispetto al 2019 i beneficiari a seguito di licenziamento, erano 811.000, sono divenuti 654.000; mentre gli accessi per conclusione dei rapporti a termine sono aumentati, almeno in una prima fase, in ragione della radicale diminuzione delle proroghe e trasformazioni dei contratti di dipendenza a tempo determinato e successivamente diminuiti per effetto della riduzione dell'occupazione a termine³¹.

Per quanto riguarda, invece, le modalità di uscita dal periodo di sostegno reddituale assicurativo, quella riferibile alla ricollocazione è stata fortemente rallentata per la evidente contrazione delle assunzioni³², mentre l'uscita per il termine del periodo di indennizzo è stata annullata dai provvedimenti normativi di estensione temporale della copertura. Interessante anche il dato sui percorsi dei soggetti che avevano terminato il percorso di utilizzo dell'assicurazione contro la disoccupazione. Circa il 6% ha trovato sostegno reddituale nella misura di reddito minimo (il Reddito di Cittadinanza, RDC), con un aumento rispetto al dato del 2019 4%, mentre il 47% si è ricollocato professionalmente, in questo caso la quota rispetto ai dati tendenziali dell'anno precedente è diminuita era, infatti, del 54%, mentre è aumentata rispetto al 2019 la quota dei rientri in NASPI che passano dal 10% al 13% (Inps, 2021a). Uno strumento di sostegno reddituale come il RDC, non direttamente collegato al mercato del lavoro, sembra, però, aver agito con sempre più intensità al suo interno, in una sorta di complementarità con interventi di sostegno tradizionali dei lavoratori come l'assicurazione contro la disoccupazione. Il RDC è infatti riuscito a garantire sostegno reddituale a lavoratori con forme contrattuali precarie, che cessata l'ultima relazione lavorativa a termine si sono trovati in condizioni di povertà, evidenziando in Italia, anche nel lavoro atipico maggiormente strutturato, un tendenziale aumento del fenomeno dei *working poor*.

L'analisi complessiva dei dati attuativi della misura nel 2019 e 2020 (Figura 3.7) evidenzia un incremento dei beneficiari riferibile ai soli dipendenti con contratto a termine o apprendistato (Inps, 2020).

²⁸ Rapporto, Inps 2021.

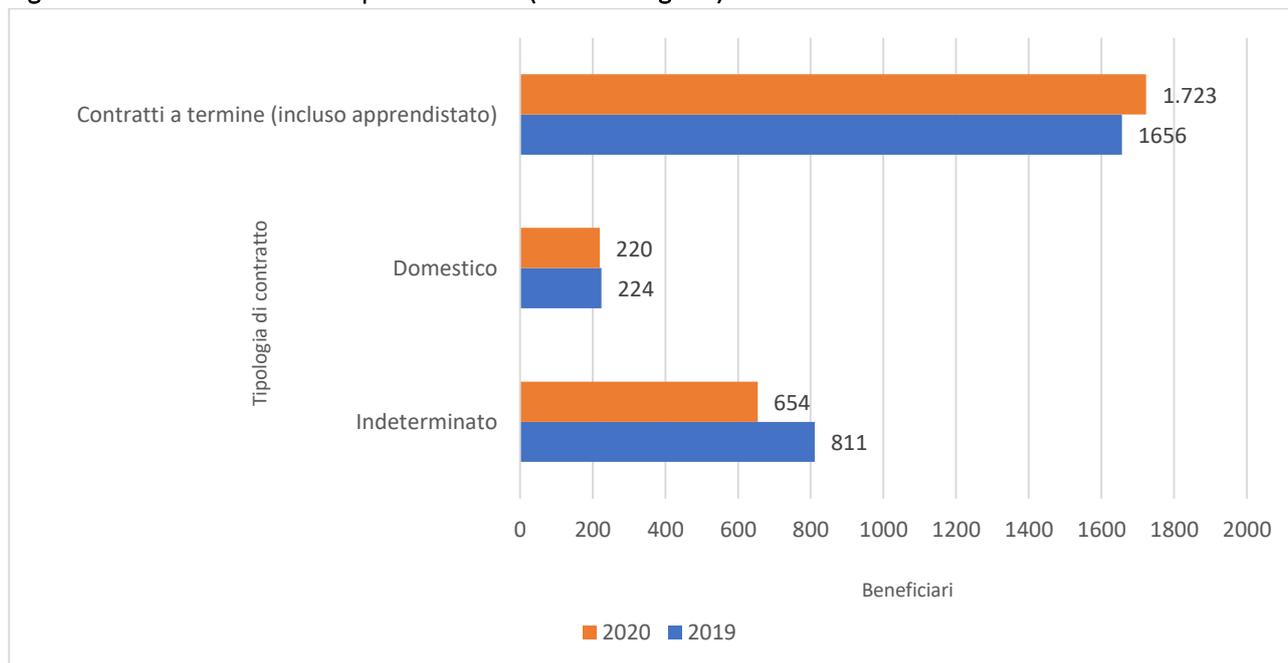
²⁹ Dal 1° gennaio 2022 trova nuovamente piena applicazione l'art. 4, comma 3, del D.Lgs. n. 22/2015 e l'importo delle prestazioni in pagamento con decorrenza antecedente il 1° ottobre 2021 è calcolato applicando le riduzioni corrispondenti ai mesi di sospensione trascorsi.

³⁰ Il decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 (decreto "Cura Italia"), precludeva per la prima volta la possibilità di effettuare licenziamenti per motivi economici (dal 17 marzo al 16 maggio 2020).

³¹ Per un approfondimento degli effetti della crisi sanitaria sul lavoro autonomo e contingente si rimanda a De Minicis, 2021

³² Le uscite anticipate dalla NASpl a motivo di rientro al lavoro sono diminuite passando da oltre 1 milione nel 2018 a circa 900.000 nel 2021

Fig. 3.7 Numero beneficiari NASpl 2019 - 2020 (valori in migliaia)



Elaborazione dati su Fonte Inps

Secondo l'ultimo contratto di lavoro antecedente

I dati tendenziali attuativi della NASpl rinsaldano una particolare e persistente dinamica dell'impatto delle crisi generalizzate sul mercato del lavoro e sui sistemi di protezione sociale. Impatto che interessa, nelle fasi iniziali, in termini di perdita occupazionale i soli lavoratori a termine, contingenti e autonomi³³.

Le evidenze disponibili suggeriscono quindi, come, in assenza di ammortizzatori sociali adeguati, l'intensa minore rigidità dei mercati del lavoro post-industriali sta producendo, ormai da tempo, conseguenze particolarmente su alcune componenti della forza lavoro. Effetti che possono essere sintetizzati nello storico e persistente fenomeno della dualizzazione e segmentazione del mercato del lavoro italiano (Barbieri et al. 2018). Così gli effetti negativi nelle fasi di shock economico proprie di crisi generalizzate continuano a concentrarsi su alcuni gruppi della forza lavoro, come i giovani e le donne, maggiormente caratterizzate da relazioni e attività lavorative contingenti. Inoltre, la protezione del sistema degli ammortizzatori sociali ordinario, con l'accesso alla assicurazione contro la disoccupazione, si è realizzata solo su una parte di tali soggettività, lavoratori dipendenti a termine con più consistenti status professionali. Mentre il lavoro radicalmente contingente insieme alle diverse manifestazioni del lavoro autonomo, in crisi reddituale e occupazionale, si è trovato completamente marginalizzato dalle misure di protezione ordinaria. Tale contesto, che ha riguardato milioni di lavoratori, ha necessitato di una emergenza ed immediata definizione di nuovi interventi pubblici di sostegno reddituale nel mercato del lavoro: le indennità, i bonus e il fondo di ultima istanza.

³³ Il netto calo dell'occupazione determina una flessione tendenziale rilevante rispetto al mese di aprile 2019 (-2,1% pari a -497mila unità), verificata per entrambe le componenti di genere, per i dipendenti temporanei (-480mila), per gli autonomi (-192mila) con le uniche eccezioni degli over 50 e dei dipendenti permanenti (+175mila). Il tasso di occupazione scende di 1,1 punti percentuali (Istat,2020). Peraltro, tale andamento è confermato anche dai dati ISTAT riferibili a dicembre 2020 che indicano un persistente calo tendenziale degli occupati di 444.000 unità rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. La caduta degli occupati conferma, ancora una volta come la tendenza evidenziata riguarda infatti unicamente i lavoratori non standard, contingenti e autonomi. Il calo degli occupati, infatti, registrato nei dodici mesi non riguarda i lavoratori permanenti, che invece crescono dell'1%, ma soltanto i dipendenti a termine (-13,2%) e gli indipendenti (-4%). In tale sistematica difficoltà reddituale del lavoro non standard a subire gli effetti più acuti in termini quantitativi sono le componenti femminile e giovanile. Composte da soggetti maggiormente sottoposti a condizioni contrattuali flessibili e maggiormente occupati nei settori economici più esposti agli effetti della crisi pandemica: turismo, cura, ristorazione (Istat,2020).

3.2.4 Indennità, Bonus e fondo di ultima istanza

Accanto alle misure di sostegno assicurativo in costanza o meno del rapporto di lavoro similari a quelle attuate nella crisi finanziaria del 2008, il governo nell'emergenza sanitaria del 2020 ha introdotto azioni innovative, indennità e fondo di ultima istanza, caratterizzate da allocazioni pubbliche di reddito generalizzato³⁴ non soggette a contribuzione e tassazione. Interventi di sostegno trasversali alla posizione lavorativa (dipendente, autonomo) di carattere non assicurativo. Tale regime sostitutivo reddituale è intervenuto a favore di categorie di lavoratori autonomi e dipendenti contingenti privi di preesistenti istituti di protezione reddituale e occupazionale: 1) professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (parasubordinati) 2) lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS 3) lavoratori stagionali anche appartenenti a settori differenti da quelli del turismo e degli stabilimenti termali 4) lavoratori del settore agricolo 5) lavoratori dello spettacolo 6) lavoratori intermittenti 7) lavoratori a tempo determinato del turismo e del settore terme.

Tali misure rappresentano un insieme di interventi di sostegno riferibile a gruppi specifici di lavoratori³⁵, misure assenti nell'insieme degli strumenti di sostegno al reddito pre-pandemico. In riferimento alle caratteristiche anagrafiche dei sette gruppi di lavoratori autonomi e contingenti destinatari di indennità, bonus e fondo di ultima istanza si evidenzia come i professionisti/collaboratori presentino in larga prevalenza una età compresa tra i 30 e 49 anni, così come i lavoratori dello spettacolo che hanno una stessa incidenza modale nella classe d'età centrale. Tra gli under 30 hanno una incidenza importante i dipendenti contingenti stagionali (sia dei settori del turismo e delle terme che di settori differenti) e gli intermittenti. Infine, quasi un autonomo su due è nella terza classe di età, 50 anni e oltre. Da evidenziare il più alto numero di lavoratori nati all'estero tra i dipendenti stagionali e gli agricoli rispettivamente il 24% e il 30% dei destinatari (Inps, 2020).

Complessivamente sono stati effettuati 8,8 milioni di pagamenti per un importo complessivo di 6 miliardi di euro. Le erogazioni per autonomi e stagionali superano il 70% del totale. Il numero di beneficiari è pari a 4,2 milioni: ciascuno ha ricevuto in media circa 1.400 euro, le donne sono il 35% (Tabella 3.3).

³⁴ In realtà nella crisi finanziaria del 2008 vi era stato un tentativo di costruire una indennità una tantum per le collaborazioni coordinate e continuative poi confluita nel 2012, riforma Fornero, nel tentativo di predisporre indennità assicurative ordinarie Dis-Cool per i collaboratori, successivamente ridefinita dai provvedimenti del jobs act del 2015. Per un approfondimento in tal senso si veda cap. 1 del presente lavoro e Zilio Grandi, Sferrazza 2013.

³⁵ Diverse tipologie del lavoro autonomo, e forme di dipendenza radicalmente contingente per la specificità del settore produttivo, lavoratori stagionali e agricoli.

Tab. 3.3 Dettaglio per categoria e sesso dei beneficiari Bonus 500, 600 e 1000 euro

Categoria	Uomini	Donne	Totale	Importo medio
Professionisti/collaboratori	203.342	209.134	412.476	1.450 €
Autonomi	2.007.792	840.683	2.848.475	1.196 €
Stagionali	132.735	143.848	276.583	3.000 €
Agricoli	334.737	217.962	552.699	1.099 €
Spettacolo	30.455	19.464	49.919	4.031 €
Intermittenti	23.576	33.660	57.236	3.906 €
Tempo determinato turismo-terme	10.307	9.324	19.631	2.430 €
Altre categorie	5.654	4.899	10.553	3.435 €
Totale	2.748.598	1.478.974	4.227.572	1.407 €

Elaborazione dati su Fonte Inps

Elaborazione dati: marzo 2021. In questa tavola sono riportati i soli soggetti (codici fiscali univoci) con domanda pagata. L'importo è la somma di tutte le erogazioni ricevute - sull'ultima è rilevata la categoria indicata. "Altre categorie" include gli autonomi occasionali, i venditori a domicilio, i lavoratori autonomi delle c.d. "zone rosse", i pescatori autonomi, i lavoratori marittimi. Sono possibili variazioni dovute a riesami amministrativi.

L'estensione del sostegno reddituale pubblico per tali soggettività lavorative, si è affermata con una strategia definibile come *targeted measures to subgroups*³⁶, piuttosto che attraverso l'introduzione di una unica misura universale assistenziale per la disoccupazione nel mercato del lavoro, trasversale alle differenziate tipologie e forme contrattuali dei lavoratori non assicurati. Tale dinamica spiega, così, successivi interventi contingenti, legislativi e amministrativi, di estensione a nuove soggettività lavorative in crisi delle indennità evidenziate³⁷.

I gruppi pur appartenendo ad una macro-tipologia del mercato del lavoro riferibile al lavoro autonomo e contingente, presentano una forte eterogeneità in termini reddituali e lavorativi, contenendo professionisti appartenenti alla gestione separata Inps, professionisti ordinistici, autonomi e lavoratori dipendenti radicalmente temporanei (stagionali, intermittenti, agricoli e lavoratori dello spettacolo). Tale diversità ha comportato anche una differenziazione nell'erogazione degli indennizzi sia in termini quantitativi che nelle modalità, per i professionisti non ordinistici, ad esempio, mentre la prima fase del sostegno, quella di marzo e aprile, era generalizzata, la seconda indennità, quella di maggio, aumentata da 600 a 1000 euro, prevedeva una prova dei

³⁶ Ilsoe Et alt. (2021)

³⁷ Il decreto Cura Italia ha previsto un'indennità "una tantum" di 600 euro per il mese di marzo in favore delle seguenti cinque categorie:

1. Professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (art. 27)
2. Lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'Inps (art. 28)
3. Lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali (art. 29)
4. Lavoratori del settore agricolo (art. 30)
5. Lavoratori dello spettacolo (art. 38)

sempre il decreto Cura Italia aveva inoltre previsto, all'articolo 44, l'istituzione di un Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal virus Covid-19. In attuazione del citato articolo 44, il decreto interministeriale n. 10 del 30 aprile 2020 individuava per il mese di marzo le seguenti ulteriori categorie:

1. Lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori differenti da quelli del turismo e degli stabilimenti termali.
2. Lavoratori intermittenti.
3. Lavoratori autonomi occasionali privi di partita Iva iscritti alla Gestione separata.

4. Incaricati alle vendite a domicilio, titolari di partita IVA, iscritti alla Gestione separata. Altri provvedimenti che hanno ampliato sia il numero di mensilità, sia l'elenco delle categorie di lavoratori, sia gli importi possibili sono il Decreto interministeriali n.12, il Decreto Rilancio, il Decreto Agosto, i Decreti Ristori.

mezzi che ha ridotto considerevolmente la platea dei beneficiari da 318.000 nei mesi marzo - aprile ai 110.000 di maggio³⁸. Complessivamente la nuova misura di protezione sociale contingente alla pandemia ha garantito una tenuta reddituale per diverse tipologie di lavoratori e si è rilevato particolarmente efficace per una parte del lavoro dipendente frammentato: stagionali, lavoratori dello spettacolo, intermittenti. L'esperienza delle indennità emergenziali determinata dalla pandemia potrebbe, così, essere cristallizzata in un intervento ordinario del sistema di protezione sociale nel mercato del lavoro, integrandosi in maniera differenziata con l'assicurazione contro la disoccupazione e il reddito di cittadinanza. Definendo un insieme di misure in grado di estendere i diritti di protezione sociale verso schemi di universalità, ricomprendendo anche soggetti attualmente marginalizzati nel mercato del lavoro e nell'accesso al welfare, così da rendere sempre più universale, trasversale e accessibile il sistema degli ammortizzatori sociali previdenziali e assistenziali.

Va poi segnalato l'introduzione durante la pandemia di un'ulteriore misura di sostegno al reddito non associato ad una occupazione pregressa, bensì solo a stringenti requisiti di means test, il Reddito di emergenza REM. Introdotta nei mesi più difficili della crisi, nel maggio 2020 e poi riproposta varie volte al suo protrarsi, la misura ha coperto una fascia di popolazione che non riusciva a usufruire né degli strumenti di sostegno al reddito lavorativo attivati, né nelle negli stringenti requisiti per il RDC.

3.2.5 La sperimentazione dell'ISCRO

Va anche segnalata un'ulteriore sperimentazione, volta a proteggere in maniera innovativa il lavoro autonomo professionale. La sospensione delle attività, o comunque il calo di fatturato per la riduzione delle stesse, unitamente a una scarsa digitalizzazione, hanno comportato una plurima gamma di forme di politica passiva specificatamente indirizzate alle varie categorie di lavoratori e lavoratrici autonomi, come si è visto nel paragrafo precedente.

Tale stato dell'arte, nell'essersi realizzato per la prima volta a così ampio spettro, ha costituito un terreno particolarmente fertile per il positivo esito dei lavori, che da un biennio impegnano la "Consulta del lavoro autonomo e professionale", insediatasi presso il CNEL in data 24 gennaio 2019 e composta da esperti e membri nominati dalle associazioni sindacali individuate come maggiormente rappresentative del settore³⁹.

Il riferimento è alla proposta legislativa di tale organismo, rubricata "Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata dell'INPS", che a seguito dell'approvazione all'Assemblea del CNEL, è divenuta il disegno di legge del 28 luglio 2020 n. 36. Il Ddl, innanzitutto, disponeva l'attuazione degli obiettivi di tutela in materia di maternità e malattia già previsti nella legge n. 81/2017⁴⁰ (vedi anche *infra* § 3.3.2). Tuttavia, mentre previsioni non hanno ricevuto alcun riconoscimento normativo, nonostante afferiscano a un processo volto all'universalizzazione di prioritarie misure di welfare, diversamente è accaduto per l'innovativa forma di ammortizzatore sociale, disciplinata all'art. 3 del citato disegno di legge, ossia l'Indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa (ISCRO), la quale è confluita nella Legge 30 dicembre 2020, ossia la *Legge di*

³⁸ Per il mese di maggio 2020, per ottenere la nuova indennità di 1.000 euro, i professionisti avevano l'onere di dimostrare di avere una partita IVA attiva alla data del 19 maggio 2020 ed aver subito una perdita di reddito almeno del 33% nel secondo bimestre 2020, rispetto al secondo bimestre 2019/20. L'Agenzia delle Entrate era chiamata a verificare il rispetto di tale requisito.

³⁹ Tale organismo di confronto tra le parti sociali maggiormente rappresentative del settore può essere considerato un omologo del Tavolo tecnico permanente sul lavoro autonomo istituito dall'art. 17 della l. n. 81/2017 rimasto sostanzialmente sino ad oggi inattuato (per approfondimenti sul punto si consenta un rinvio a Zucaro (2018a e 2018b).

⁴⁰ Nello specifico, all'art. 1 contiene la previsione per cui all'art. 68 del Testo Unico Maternità e paternità venga aggiunto il comma 2-ter che prevede per le professioniste autonome iscritte alla gestione separata INPS una copertura della maternità pari al 100%; mentre all'art. 2 si prevede che l'art. 8, comma 10, della legge n. 81/2017, venga modificato disponendo per la medesima categoria di lavoratori e lavoratrici autonomi, che i periodi di malattia certificata come conseguente a trattamenti di malattie oncologiche, o di gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti, o che comunque comportino una inabilità lavorativa del 100%, non solo siano equiparati alla degenza ospedaliera, ma che gli stessi vengano chiaramente computati come periodi di contribuzione figurativa, calcolata proporzionalmente in base al minimale contributivo previsto per la gestione separata. Per approfondimenti sulle deleghe afferenti a tali temi si veda Nunin (2018).

Stabilità 2021, e verrà erogato in via sperimentale per un triennio dal 2021-2023, anche perché adottato “nelle more della riforma degli ammortizzatori sociali”⁴¹.

Già i primi osservatori della misura rilevano però la difficoltà di definire e perimetrare una sorta di periodo di disoccupazione nel lavoro autonomo, con conseguente riconoscimento del diritto al relativo trattamento qualora il lavoratore o la lavoratrice si trovino in tale status, ed evidenziano infatti che la legge n. 178/2020 non disciplina tale fattispecie, ma quella della riduzione del reddito prodotto (Feltrin, Rosato, 2021).

Il campo di applicazione della misura viene circoscritto ai liberi professionisti, compresi i partecipanti agli studi associati o società semplici, iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della l. n. 335/1995, che esercitino per professione abituale un'attività di lavoro autonomo connessa all'esercizio di arti e professioni. Sono pertanto 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 gli avvocati (ai sensi dell'articolo 1, comma 387, della l. n. 178/2020).

Costituendo l'iscrizione alla gestione separata il presupposto sostanziale per l'ottenimento dell'indennità, questa deve necessariamente già sussistere alla presentazione della domanda.

Viene altresì previsto il possesso da parte del richiedente di determinati requisiti puntualmente indicati dall'art. 1, comma 388, della legge di Bilancio 2021, ossia⁴²:

- a) non essere titolari di trattamento pensionistico diretto e non essere assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie;
- b) non essere beneficiari di Reddito di cittadinanza;
- c) avere prodotto un reddito di lavoro autonomo, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, inferiore al 50% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei tre anni anteriori all'anno precedente alla presentazione della domanda;
- d) avere dichiarato, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito non superiore a 8.145 euro, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rispetto all'anno precedente;
- e) essere in regola con la contribuzione previdenziale obbligatoria;
- f) essere titolari di partita IVA attiva da almeno quattro anni, alla data di presentazione della domanda, per l'attività che ha dato titolo all'iscrizione alla gestione previdenziale in corso.

Per quanto attiene all'importo l'indennità ISCRO, ai sensi dell'art. 1, comma 391, della legge n. 178/2020, è pari al 25%, su base semestrale, dell'ultimo reddito da lavoro autonomo certificato dall'Agenzia delle Entrate, e trasmesso da quest'ultima all'INPS alla data di presentazione della domanda. Inoltre, l'importo mensile erogato non può essere inferiore a 250 euro né superare gli 800. La prestazione qui in commento viene, inoltre, erogata una sola volta per un massimo di sei mesi, non comporta accredito di contribuzione figurativa e non concorre alla formazione del reddito ai sensi del TUIR.

In ordine al reperimento delle risorse di copertura, la misura viene finanziata dagli stessi potenziali beneficiari attraverso un aumento della relativa aliquota.

L'aspetto particolarmente interessante della indennità sperimentale è il suo ancoraggio a misure di politica attiva, configurandosi per tale via non come mera misura assistenziale, ma quale avente una prospettiva di “welfare generativo” (Zucaro, 2021), oltre a porsi nel solco di quelli che sembrano essere i principi guida della Riforma degli ammortizzatori in corso di elaborazione⁴³.

Nello specifico l'art. 1, comma 400, della legge n. 178/2020 prevede l'obbligatoria partecipazione, da parte dei beneficiari della prestazione, a percorsi di aggiornamento professionale, la cui efficacia e adeguatezza in ottica accrescimento professionale effettivamente spendibile e attrattivo sul mercato, costituisce elemento prioritario, anche se purtroppo corre l'obbligo di rilevare che non costituisce una costante dei percorsi di formazione continua obbligatoria.

⁴¹ Art. 1 comma 386.

⁴² Per un dettaglio sui singoli punti si rinvia alla recente circolare operativa dell'INPS del 30 giugno 2021, n. 94 consultabile in *inps.it*

⁴³ La bozza di proposta di riforma presentata dalla Commissione insediata presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è consultabile in *lavoro.gov.it*. Per un commento si veda Magnani (2021).

Ad ogni modo i dettagli di tale iter formativo non sono ancora definiti, atteso che relativi criteri e modalità saranno indicati in un decreto interministeriale a firma del Ministero del lavoro e del MEF, previa intesa in sede di Conferenza Stato, Regioni e province autonome, ad oggi non ancora pubblicato.

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 in ragione della propria funzione istituzionale, è l'ANPAL.

La citata misura per quanto ancora insufficiente in termini di copertura e campo di applicazione (si pensi all'esclusione totale delle professioni ordinistiche), ha comunque il merito di aver determinato l'uscita dal cono d'ombra del *gap* di protezione sociale del lavoro autonomo, il cui attento monitoraggio, potrebbe offrire elementi importanti anche per un allineamento sistemico con quanto previsto nel quadro europeo.

Come rilevato anche dall'ultimo Rapporto INPS l'obiettivo al quale tendere è: "(...) un intervento complesso in grado di bilanciare la (legittima) aspirazione dei lavoratori di tutte le categorie a vedersi garantita una continuità reddituale di fronte ad eventi avversi, con i possibili rischi di evasione fiscale e contributiva, che derivano dalla posizione di soglie reddituali (e) o relative alla perdita di guadagno per l'accesso alla prestazione" (Inps, 2021a).

3.3. Tutela e sostegno della genitorialità

3.3.1 Il contesto demografico-familiare e il tema del *care burden*

Nel 2020⁴⁴ la popolazione residente in Italia ammonta a 59 milioni 258mila, inferiore di quasi 384 mila unità rispetto all'inizio dell'anno per gli effetti della pandemia. Si rileva un -3,8% di nascite, con 404.104 bambini iscritti all'anagrafe, quasi 16 mila in meno rispetto al 2019. Il numero medio di figli per donna si attesta a 1,24 il più basso dal 2003. Nonostante la pandemia, non rallenta la crescita dell'invecchiamento della popolazione: gli over 65 sono 13 milioni e 923mila individui a inizio 2021 (+64 mila) e costituiscono il 23,5% della popolazione totale contro il 23,2% dell'anno precedente. Gli over 80 riscontrano comunque un incremento (+61 mila) che li porta a 4 milioni 480mila e rappresentano il 7,6% della popolazione totale. Risultano, invece, in diminuzione sia gli individui in età attiva quanto i più giovani: i 15-64enni scendono dal 63,8% al 63,7% mentre i ragazzi fino a 14 anni passano dal 13% al 12,8% del totale. Aumentano del 17,6% i decessi, con 746.146 persone cancellate dall'anagrafe, quasi 112 mila in più rispetto al 2019.

In questo scenario il tema della cura di bambini, anziani, familiari e bisognosi di assistenza assume una rilevanza notevole, sotto due punti di vista: la tutela della condizione genitoriale e il sostegno all'esercizio della cura ampiamente intesa. Un compito che la pandemia ha dimostrato sempre più richiedere eterogeneità degli approcci, simultaneità nella gestione ed estrema flessibilità e reattività ai cambiamenti di contesto sanitario e normativo. Uno scenario che ha portato al centro dell'agenda politica il tema della conciliazione tra esigenze di cura, sempre più ampie e diversificate, ed esigenze lavorative, con un focus specifico su strumenti di condivisione di tale *care burden* tra uomini e donne, con l'obiettivo di riequilibrare lo storico *gap* di genere nella funzione di cura, prevalentemente esercitata dalle donne. La questione, nonostante il periodo di convivenza familiare in lockdown, non ha tuttavia portato agli effetti sperati, anzi, proprio il periodo di emergenza sanitaria ha dimostrato come siano state le donne, anche in condizione lavorativa di *smart working* la componente familiare che ha subito il maggior carico di lavoro di cura (Cardinali, 2020) e che proprio sulle donne tale complessa gestione abbia influito come effetto di compressione alla partecipazione al mercato del lavoro, configurando ipotesi di riduzione dell'impegno lavorativo, sino alle ipotesi di dimissioni volontarie (Inapp, 2020).

In Italia, su una popolazione di 18 milioni e 512 mila donne e 18 milioni e 342 mila uomini, le persone che si prendono regolarmente cura di figli minori di 15 anni e/o familiari di 15 anni e più malati, disabili o anziani è di un terzo (36,7% delle donne e 32,5% degli uomini)⁴⁵. L'80% di questa funzione di cura si esercita nei confronti di figli minori di 15 anni (coabitanti o meno). Il *gap* di genere è evidente sia nella percentuale di presa in carico (+4% rispetto agli uomini) sia rispetto alla gamma di opzioni di cura (+2% sui bambini, +9% su malati, disabili o anziani). La cura sembra restare pertanto una funzione tipicamente femminile secondo un modello di *care giving*

⁴⁴ Istat, 2021a; Istat, 2021b.

⁴⁵ Istat, RFCL 2019, Inapp *Gender policies report 2019*

acutizzato nel contesto di pandemia⁴⁶. Il carico di cura nei confronti di familiari non si affievolisce all'aumentare dell'età. Circa la metà (il 49,7) % delle occupate 45-64 anni presenta responsabilità di cura verso malati, disabili o anziani – di cui quasi il 60% si colloca al Nord seguito dal 55% al Centro e dal 34% al Sud, in proporzione alle occupate complessive su quei territori. Rispetto al titolo di studio l'incidenza del carico di cura si ha intorno all'80% per le occupate laureate (che su base nazionale sono circa il 20% del totale) e per circa il 56% per le occupate diplomate che sono oltre il 30%. Questo dato, associato ai precedenti relativi alla funzione di cura strettamente legata alla presenza di figli, fornisce la raffigurazione della cd. *sandwich generation*, denominazione con cui si identificano le donne nella classe di età over 40 le quali proprio come in un panino subiscono una doppia compressione tra esigenze di cura dei figli e di altri familiari. Questo duplice effetto ha inevitabili ripercussioni sul versante della partecipazione, sancendo un legame diretto tra le scelte di policy a supporto della funzione di cura e l'andamento degli indicatori di genere nel mercato del lavoro.

3.3.2 Le prestazioni di maternità e paternità tra lavoro dipendente e non dipendente

In questo scenario di complessità crescenti si applicano le prestazioni di maternità e paternità assimilate. Al 2020 sono a disposizione dei genitori, durante i periodi di maternità e paternità, strumenti di tutela e di sostegno economico. Le indennità costituiscono una forma di sostegno economico e vengono corrisposte in favore di:

- genitori lavoratori dipendenti, sia in caso di congedo parentale che di congedo di maternità/paternità;
- genitori lavoratori domestici (colf e badanti) e iscritti alla Gestione Separata, sia in caso di congedo parentale che di congedo di maternità/paternità;
- genitori lavoratori autonomi in caso di periodi oggetto di tutela della maternità/paternità;
- madri lavoratrici autonome in caso di congedo parentale;
- padri lavoratori dipendenti e autonomi in caso di congedo papà (ex L.92/12).

Rispetto alla platea di beneficiari/e delle diverse prestazioni di maternità e di paternità assimilate si evidenzia una differenziazione nell'accesso (compresi i tempi e le modalità di fruizione) tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi e iscritti alla gestione separata Inps (ossia non iscritti ad altre forme obbligatorie, né titolari di trattamento pensionistico). Mentre la previsione del congedo di maternità obbligatorio e della relativa indennità è stato nel corso degli anni progressivamente esteso, e in modo tendenzialmente uniforme, dal lavoro dipendente anche alle altre categorie di lavoratrici che ne risultavano precedentemente escluse, le disposizioni sul congedo parentale sono invece quelle su cui si realizzano le maggiori differenze di trattamento secondo il tipo di rapporto di lavoro di cui siano titolari la lavoratrice madre e il lavoratore padre.

Nello specifico: il più volte ricordato *Jobs Act del lavoro autonomo* era già intervenuto apportando alcune modifiche sostanziali alla disciplina dei congedi di maternità obbligatori per le lavoratrici e i lavoratori iscritti alla Gestione separata disponendo, in particolare che:

- a) le lavoratrici iscritte alla Gestione separata potessero fruire del trattamento di maternità a prescindere dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa (come già previsto per le lavoratrici autonome) anche per quanto concerne l'indennità di maternità spettante per i 2 mesi antecedenti la data del parto e per i 3 mesi successivi;
- b) il prolungamento della durata del congedo parentale da 3 a 6 mesi, prevedendo che se ne possa fruire fino al terzo anno di vita del bambino per un periodo complessivo pari ad un massimo di 6 mesi (anche se fruiti in altra gestione o cassa di previdenza);
- c) l'applicazione della nuova disciplina anche ai casi di adozione e affidamento preadottivo.

Nello specifico, quindi, le libere professioniste iscritte a un ordine (avvocate, commercialiste, ingegnere, etc.) hanno pieno diritto all'indennità di maternità per il periodo di astensione obbligatoria, della durata massima di 5 mesi. L'indennità, non riconosciuta dall'Inps, ma dalle casse di previdenza e assistenza dell'Ordine a cui la lavoratrice è iscritta è pari all'80% della retribuzione professionale denunciata nell'anno precedente l'evento, commisurata su 5 mesi (quindi 5/12 dell'80% del reddito dell'anno precedente) ed è dovuta anche se non c'è un'effettiva astensione dal lavoro. Per le professioniste non ordinistiche, cioè iscritte alla gestione Separata, è prevista un'indennità di maternità per i due mesi precedenti e i tre successivi alla data effettiva del parto, oppure per 5 mesi, direttamente dopo il parto, nel rispetto di specifici requisiti contributivi. Disposizioni specifiche hanno riguardato la tutela della maternità per alcune categorie di lavoratrici (professioni forensi e attività di ricerca). La

⁴⁶ INAPP Un anno di emergenza sanitaria: una lettura di genere, Gender policies report 2020

legge di Bilancio per il 2018 (l. n. 205/2017), per il primo caso ha istituito la previsione del legittimo impedimento della avvocata nel periodo compreso tra i due mesi precedenti la data presunta del parto e i tre mesi successivi al parto; per il secondo caso, dal 2018, i contratti di ricerca a tempo determinato stipulati dalle università sono sospesi nel periodo di astensione obbligatoria per maternità e il termine di scadenza è prorogato per un periodo pari a quello di astensione obbligatoria.

A livello di attuazione, nel 2020 si sono registrate 271.109 - Beneficiarie di maternità obbligatoria di cui 6.330 in gestione separata.

3.3.3 Le misure intraprese da novembre 2019 - Prestazioni di maternità e di paternità assimilate⁴⁷

Tab. 3.4 - Prestazioni di maternità e di paternità assimilate

A) Misure già intraprese a prescindere dal Covid	1. 1. Fondo assegno universale e servizi alla famiglia 2. 2. Assegno unico 3. 3 Adeguamento del congedo di paternità alla DIRETTIVA (UE) 2019/1158 4. 4. Nuova disciplina del Fondo per la Famiglia
B) Misure Covid	1. Congedo Covid 2. Bonus baby sitting 3. Diritto al lavoro agile

A) Le misure già intraprese a prescindere dal COVID

1. Istituzione Fondo assegno universale e servizi alla famiglia

Il Fondo è stato istituito ad opera dell'art. 1, comma 339, della legge di bilancio 2020 con una dotazione inizialmente pari a 1.044 milioni di euro per l'anno 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Le risorse del Fondo sono indirizzate all'attuazione di interventi in materia di sostegno e valorizzazione della famiglia nonché al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli. Per il 2021, la legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 7, della legge n. 178 del 2020) ha incrementato il Fondo di 3.012,1 milioni di euro per il 2021. Per gli anni successivi, la manovra di bilancio 2021 ha inoltre destinato all'assegno universale (vedi *infra*) e servizi alla famiglia una quota di risorse comprese tra un minimo di 5.000 e un massimo di 6.000 milioni del Fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di dare attuazione a interventi in materia di riforma del sistema fiscale, con una dotazione di 8.000 milioni di euro per l'anno 2022 e 7.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023.

E' inoltre previsto un contributo mensile, fino ad un massimo di 500 euro netti, per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, in favore delle madri disoccupate o monoreddito che fanno parte di nuclei familiari monoparentali con figli a carico con una disabilità riconosciuta in misura non inferiore al 60 per cento.

2. Assegno Unico

La legge 1° aprile 2021, n. 46, recante "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale", prevede che, al fine di "favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale". Si prevede la definizione di un unico strumento di politica familiare denominato Assegno unico, che in prospettiva, andrà a sostituire gli altri sussidi previsti finora compresi i bonus una tantum alla nascita e detrazioni per figli a carico. La misura dovrebbe attivarsi a partire da gennaio 2022. L' assegno, basato sul principio universalistico, costituisce un beneficio economico attribuito con criteri di progressività a tutti

⁴⁷ Per la descrizione delle misure: www.inps.it; Inps 2020; Servizio Studi Camera dei Deputati, 2021a; Servizio Studi Camera dei Deputati, 2021b; Inapp 2019, 2020.

i nuclei familiari con figli a carico, nell'ambito delle risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia e dei risparmi di spesa.

A regime, l'assegno sarà erogato a partire dal settimo mese di gravidanza, per ciascun figlio a carico fino ai 21 anni. E nello specifico: a) per ciascun figlio sino ai 18 anni a carico, a decorrere dal settimo mese di gravidanza, con una maggiorazione per i figli successivi al secondo; b) per ciascun figlio dai 18 ai 21 anni a carico (assegno mensile, di importo inferiore a quello riconosciuto per i minorenni) con possibilità di corresponsione dell'importo direttamente al figlio, su sua richiesta, al fine di favorirne l'autonomia. L'assegno ai maggiorenni è vincolato all'attestazione di frequenza di un percorso di formazione scolastica o professionale, un corso di laurea, tirocinio o un'attività lavorativa limitata con reddito complessivo inferiore a un determinato importo annuale, stato di disoccupazione e ricerca di lavoro presso un centro per l'impiego o un'agenzia per il lavoro o svolgimento di servizio civile universale.

E' previsto inoltre il riconoscimento dell'assegno mensile:

- di importo maggiorato a favore delle madri di età inferiore a 21 anni;
- di importo maggiorato in misura non inferiore al 30% e non superiore al 50% per ciascun figlio con disabilità, con maggiorazione graduata secondo le classificazioni della condizione di disabilità;
- senza maggiorazione, anche dopo il compimento del ventunesimo anno di età, qualora il figlio con disabilità risulti ancora a carico.

L'assegno è concesso nella forma di credito d'imposta ovvero di erogazione mensile di una somma in denaro.

Sarà composto da una quota base minima e una quota variabile modulata sulla condizione economica del nucleo familiare, sulla base dell'ISEE. In presenza di figli sino ai 18 anni l'importo previsto andrà da un minimo di 40 euro mensili in quota fissa a 250 euro per chi è sotto la quota ISEE di 13mila euro di reddito, aumentati del 20% per i figli successivi al primo. Gli importi si riducono, invece, per i figli ancora a carico dai 18 ai 21 anni. L'assegno, inoltre, non influisce sul calcolo delle prestazioni sociali agevolate, dei trattamenti assistenziali, del Reddito di cittadinanza (RdC).

La platea potenziale di applicazione dell'Assegno Unico è di circa 12,5 milioni di bambini e ragazzi, di cui 10,1 milioni minori⁴⁸.

In via temporanea e nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della citata legge, a decorrere dal 1° luglio 2021 e fino al 31 dicembre 2021, con il decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, è stato introdotto l'“Assegno temporaneo per i figli minori” (di seguito Assegno temporaneo)⁴⁹, che spetterà alle categorie oggi escluse da detrazioni e assegni per il nucleo familiare per figli a carico (lavoratori autonomi, disoccupati, incapienti). La platea di riferimento è stimata in 1,8 milioni di famiglie per uno stanziamento totale di 3 miliardi di euro.

L'assegno temporaneo è concesso per figli minori di 18 anni, compresi minori adottati e in affidamento preadottivo. Potranno fare richiesta:

- lavoratori autonomi;
- disoccupati;
- coltivatori diretti, coloni e mezzadri;
- titolari di pensione da lavoro autonomo;
- nuclei che non hanno uno o più requisiti per godere dell'ANF (Assegno per il Nucleo Familiare).

Per tutte le altre categorie, fino al 31 dicembre 2021, è prevista una maggiorazione dei sussidi già esistenti, per cui sono stati stanziati un miliardo e 390 milioni per il 2021.

I requisiti per ricevere l'assegno sono:

⁴⁸ Stima Istat su dati dei residenti 2020

⁴⁹ L'assegno sarà erogato dall'INPS dal 1° luglio fino al 31 dicembre 2021, con procedura semplificata (cfr.circolare INPS n. 93 del 30 giugno 2021). L'assegno unico temporaneo è compatibile con il Reddito di cittadinanza (e con la percezione di altri sussidi erogati dalle Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli Enti locali) e con altre misure esistenti quali: assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori; assegno di natalità; premio alla nascita; fondo di sostegno alla natalità; detrazioni fiscali (articolo 12, commi 1, lettera c), e 1-bis, del Testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917); assegni familiari previsti dal testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari (coltivatori diretti, coloni e mezzadri, piccoli coltivatori diretti, pensionati di queste Gestioni ed i pensionati delle Gestioni speciali lavoratori autonomi). Sono esclusi dall'assegno unico temporaneo sono i percettori dell'Assegno per il Nucleo Familiare (ANF), previsto dalla legge n. 153 del 1988.

- essere cittadino italiano o di uno Stato dell'Unione europea (o suo familiare), titolare del diritto di soggiorno (o del diritto di soggiorno permanente). Chi è extracomunitario deve avere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (o del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di almeno 6 mesi);
- essere soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia;
- essere residente e domiciliato in Italia con figli a carico sino al compimento del diciottesimo anno d'età;
- essere residente in Italia da almeno due anni, anche non continuativi, oppure essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di almeno 6 mesi;
- essere in possesso di un ISEE in corso di validità.

Circa l'ammontare dell'assegno sono previsti importi variabili a seconda dell'ISEE. Con una soglia minima ISEE fino a 7.000 euro l'importo si attesta a 167,5 euro per ciascun figlio in caso di nuclei con uno o due figli; 217,8 euro per figlio in caso di nuclei più numerosi. Con l'ISEE superiore a 50.000 euro non è possibile richiedere l'assegno unico temporaneo.

È comunque prevista una maggiorazione di 50 euro per ciascun figlio minore disabile.

L'assegno viene corrisposto al genitore richiedente. Nel caso di genitori separati o divorziati, inoltre, il pagamento dell'assegno unico è diviso al 50% tra genitori separati legalmente ed effettivamente oppure divorziati con affidamento condiviso del minore; oppure è effettuato all'unico genitore richiedente previo accordo tra i genitori separati o divorziati.

3. Adeguamento del congedo di paternità alla DIRETTIVA (UE) 2019/1158

La Legge di delegazione europea 2019-2020 n. 53 del 2021, che ha recepito la Direttiva (UE) 2019/1158 del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza (che ha abrogato la direttiva 2010/18/UE) ha inciso sulla configurazione del congedo di paternità obbligatorio (definito congedo papà), previsto dal nostro ordinamento dall'articolo 4, comma 24, lett. a, della l. n. 92/2012.

Dietro l'etichetta di "congedo di paternità" pertanto, si celano due diversi istituti: a) il citato congedo papà nelle due fattispecie obbligatorio e facoltativo; b) il congedo di paternità ex art. 28, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, in base al quale il padre sostituisce la madre nei casi previsti dalla norma.

Il congedo papà obbligatorio è fruibile dal padre lavoratore dipendente anche adottivo e affidatario, entro e non oltre il quinto mese di vita del figlio, (o dall'ingresso in famiglia/Italia in caso di adozioni nazionali/internazionali oppure dall'affidamento) con copertura del 100% della retribuzione. Si configura come un diritto autonomo e pertanto aggiuntivo a quello della madre e spetta comunque indipendentemente dal diritto della madre al proprio congedo di maternità. Il congedo obbligatorio è riconosciuto anche al padre che fruisce del congedo di paternità ai sensi dell'articolo 28, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151. Il congedo papà facoltativo è invece condizionato alla scelta della madre lavoratrice di non fruire di un giorno di congedo maternità, indipendentemente dalla fine del periodo di astensione obbligatoria.

Circa la durata, si è passati da un giorno di congedo obbligatorio per il biennio 2013-2015 a 2 giorni nel 2016⁵⁰; per il biennio 2017-2018⁵¹ a 4; per l'anno 2019⁵² a 5; per l'anno 2020⁵³ a 7 giorni. Infine, per l'anno solare 2021, l'articolo 1, comma 363, lettera a), della l. n. 178/2020 (legge di bilancio 2021) ha ulteriormente aumentato a dieci il numero dei giorni di congedo obbligatorio – dando esecuzione alla richiesta della citata Direttiva Ue 2019/1158⁵⁴.

La l. n. 178/2020 ha, inoltre, confermato la possibilità di fruire di un giorno di congedo facoltativo in alternativa alla madre ed ha ampliato la tutela del congedo stesso prevedendone la fruizione anche nel caso di morte perinatale del figlio.

Il congedo di paternità, propriamente detto, ai sensi dell'articolo 28, decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151⁵⁵, invece, prevede che i padri dipendenti, *anche autonomi e iscritti alla Gestione separata*, abbiano diritto di

⁵⁰ Legge di stabilità 2016 (L. 208/2015).

⁵¹ Legge di bilancio 2017 (L. 232/2016).

⁵² Legge di bilancio 2019 (L. 145/2018).

⁵³ Legge di bilancio 2020 (art. 1, co. 342, L. 160/2019).

⁵⁴ L'aumento dei giorni del congedo obbligatorio, tuttavia, è valido solo per chi diventa papà dal 1° gennaio al 31 dicembre 2021. Per le nascite e le adozioni o gli affidamenti avvenute nel 2020 i giorni di congedo obbligatorio rimangono 7.

⁵⁵ Cfr. Circolare INPS 42 dell'11 marzo 2021.

astenersi dal lavoro per tutta la durata del congedo di maternità o per la parte residua che sarebbe spettata alla lavoratrice, in casi specifici: in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre.

Al 2019, sono 13.507 i congedi papà e di paternità totali di dipendenti del settore privato e agricolo, di cui 3.714 facoltativi e 135.654 obbligatori, in aumento rispetto ai 128.937 del 2018⁵⁶.

Per il 2021 il rifinanziamento del congedo di paternità (106,1 milioni di euro) è a valere sul Fondo assegno universale e servizi alla famiglia.

4. Nuova disciplina Fondo per le politiche della famiglia

Il Fondo per le politiche della famiglia è stato istituito ai sensi dell'art. 19, comma 1, del decreto legge n.223/2006 per promuovere e realizzare interventi a tutela della famiglia, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia. Il Fondo è stato ridisciplinato dalla legge 296/2006 (legge finanziaria 2007).

La legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 482, della legge 145/2018) ha introdotto una nuova disciplina e nuove finalizzazioni del Fondo, fra le quali si ricordano: interventi volti a valorizzare il ruolo dei Centri per la famiglia; definizione di criteri e modalità per la riorganizzazione dei Consulenti familiari (previa intesa in sede di Conferenza unificata); percorsi di sostegno, anche di natura economica, ai minori orfani di crimini domestici e alle loro famiglie, affidatarie o adottive; progetti finalizzati alla protezione e la presa in carico dei minori vittime di violenza assistita; contrasto del fenomeno del cyberbullismo; interventi per il sostegno dei genitori separati e divorziati; interventi volti a favorire i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono dei minori; interventi in materia di adozione e affidamenti.

Per il 2020, la dotazione del Fondo è pari a 74,5 milioni di euro, incrementata dal decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020 di 150 milioni di euro, allo scopo di destinare una quota di risorse ai Comuni per il potenziamento, anche in collaborazione con istituti privati, dei centri estivi diurni, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa, durante il periodo estivo, per i bambini di età compresa tra zero e 16 anni (aumentando il *range* d'età originariamente previsto tra i 3 ed i 14 anni), nonché allo scopo di contrastare con iniziative mirate la povertà educativa.

Per il 2021, il Fondo ha raggiunto una dotazione finale pari a 155,9 milioni di euro con un incremento di 50 milioni previsto dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 23, della legge n. 178 del 2020) per sostenere il rientro al lavoro delle lavoratrici madri e di favorire la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia.

B) Le misure connesse al covid

1. Il congedo Covid-19

In contesto di emergenza epidemiologica COVID-19, il Decreto Cura Italia più volte ricordato, all'articolo 23 ha introdotto un congedo parentale speciale denominato congedo COVID-19 per la cura dei minori durante il periodo della sospensione dei servizi educativi per i bambini e delle attività educative nelle scuole di tutti i livelli (disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 marzo 2020). Questa tipologia di congedo, che non sostituisce ma si affianca al congedo parentale ordinario, è concesso ai genitori impiegati nel settore privato, ai lavoratori iscritti alla gestione separata INPS, ai lavoratori autonomi registrati presso l'INPS e ai dipendenti del settore pubblico⁵⁷.

Il congedo può essere goduto solo da uno dei genitori o da entrambi se facenti parte dello stesso nucleo familiare⁵⁸, ma non negli stessi giorni e sempre entro il limite complessivo, individuale e di coppia, di 15 giorni per famiglia (estesi poi a 30, con il Decreto Rilancio), indipendentemente dal numero di figli. La fruizione è anche subordinata alla condizione che non vi sia l'altro genitore in famiglia il quale benefici di strumenti di sostegno al

⁵⁶ Rapporto INPS, 2021. Il dato di riferimento è solo a uomini, comprensivi di congedo papà e di congedo paternità.

⁵⁷ Le modalità attuative sono state disciplinate con la circolare INPS 25 marzo 2020, n. 45.

⁵⁸ Affinché i coniugi separati o divorziati costituiscano due nuclei diversi, sarà necessario che abbiano due diverse residenze oppure che sia stato disposto l'affido esclusivo dei minori ad uno solo dei genitori; in quest'ultimo caso il congedo potrà essere fruito dal solo genitore con l'affido esclusivo a prescindere dalla causale di assenza dell'altro genitore.

reddito in caso di sospensione o cessazione del lavoro o che non vi sia un altro genitore disoccupato o inoccupato⁵⁹.

Il messaggio INPS n.1621 del 15 aprile 2020 esplicita le specifiche condizioni di compatibilità del congedo con altri istituti o condizioni quali: la sospensione di lavoro⁶⁰, il congedo di maternità e paternità⁶¹ anche in presenza di più figli, alle ferie⁶², l'aspettativa non retribuita⁶³. Inoltre, il congedo Covid 19 è compatibile anche con la fruizione, da parte sia del richiedente che dell'altro genitore, delle specifiche indennità covid-19 per autonomi/stagionali/collaboratori/professionisti/agricoli e quelle per chiusura delle attività commerciali per emergenza Covid-19. Analogamente, il congedo è compatibile con le misure di sospensione obbligatoria dell'attività di lavoro autonomo disposta durante il periodo di emergenza, trattandosi di una sospensione e non di una cessazione di attività. La fruizione del congedo Covid-19 è inoltre compatibile con la prestazione lavorativa in modalità smart working dell'altro genitore e con i permessi Legge n. 104/92 fruiti dall'altro genitore anche per lo stesso figlio in condizioni di disabilità. Il congedo può essere richiesto anche in modalità frazionata a giorni, con le stesse modalità del congedo parentale ordinario, alternandolo con attività lavorativa o con altre tipologie di permesso o congedo compatibili.

Il congedo COVID-19 introduce nuove funzionalità rispetto al normale congedo parentale.

a) Indennità più elevata versata ai beneficiari (la copertura passa dal 30% al 50% del RMG per i genitori di figli sino ai 12 anni, mentre per i genitori con figli di età compresa tra i 12 e i 16 anni non è prevista indennità economica).

- Per i lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS indennità pari al 50% di 1/365 del reddito;

- Per i lavoratori autonomi registrati presso l'INPS indennità pari al 50% del salario convenzionale giornaliero stabilito annualmente dalla legge, a seconda del tipo di lavoro autonomo svolto.

b) ampliamento della platea di riferimento:

- i genitori che hanno già raggiunto i limiti individuali e di coppia stabiliti dalla legislazione specifica sul congedo parentale possono comunque usufruirne⁶⁴.

Il decreto n. 18/2020 prevedeva, per i genitori di bambini con disabilità iscritti a scuole di tutti i livelli o ai servizi della prima infanzia, la possibilità di beneficiare del congedo COVID-19 oltre il limite di 12 anni di età. La suddetta misura è stata introdotta, così come per i dipendenti, anche in favore dei genitori iscritti alla gestione separata e ai genitori lavoratori autonomi registrati nell'INPS.

⁵⁹ Si considera altresì in stato di disoccupazione anche il lavoratore il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde ad un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'art. 13 tu pari rispettivamente a € 8145,00 e a € 4800,00

⁶⁰ Nel caso in cui un genitore sia beneficiario del trattamento di integrazione salariale per riduzione orario di lavoro, per cui l'attività lavorativa continua ad essere svolta ad orario ridotto, l'altro genitore è ammesso alla fruizione del congedo covid-19. Il genitore lavoratore dipendente destinatario di un trattamento di integrazione salariale, nel periodo di riduzione/sospensione attività, può comunque avvalersi della fruizione del congedo covid-19, in luogo dell'ammortizzatore sociale. In caso di cessazione del rapporto di lavoro durante la fruizione del congedo covid-19, la fruizione si interrompe con la cessazione stessa del rapporto e le eventuali giornate successive non saranno né computate né indennizzate

⁶¹ In caso di maternità/paternità di uno dei genitori lavoratore dipendente, l'altro genitore non può fruire del congedo covid-19 per lo stesso figlio. In caso di più figli nel nucleo familiare oltre al figlio per cui si fruisce del congedo maternità/paternità, la fruizione del congedo covid-19 da parte dell'altro genitore è possibile per la cura degli altri figli.

In caso di maternità/paternità di uno dei genitori iscritto alla gestione separata o lavoratore autonomo, l'altro genitore può fruire del congedo covid-19 se chi fruisce dell'indennità di maternità/paternità stia prestando attività lavorativa durante il periodo indennizzabile. In caso di più figli nel nucleo familiare, la fruizione del congedo covid-19 da parte dell'altro genitore è compatibile se relativa a figli diversi rispetto a quello per il quale viene percepita dall'altro genitore l'indennità di maternità/paternità gestione separata o per lavoro autonomo.

⁶² La fruizione del congedo covid-19 è compatibile con la contemporanea fruizione negli stessi giorni di ferie da parte dell'altro genitore appartenente al nucleo familiare

⁶³ La fruizione del congedo covid-19 è compatibile con la contemporanea fruizione negli stessi giorni di aspettativa non retribuita da parte dell'altro genitore appartenente al nucleo familiare

⁶⁴ Il congedo è inoltre esteso anche ai seguenti soggetti:

- genitori registrati nella gestione separata che hanno già raggiunto i limiti individuali e di coppia stabiliti dalla legislazione specifica sul congedo parentale, cioè 6 mesi per i bambini di età inferiore ai 3 anni;

- lavoratori autonomi registrati presso (INPS) che hanno già raggiunto il limite individuale stabilito dalla legislazione specifica sul congedo parentale, vale a dire 3 mesi per i bambini di età inferiore a 1 anno;

- lavoratori autonomi registrati presso (INPS) riconosciuti come aventi diritto al congedo parentale.

Data la compatibilità tra il Congedo Covid e il congedo parentale ordinario, è ammessa la possibilità di fruire del congedo parentale ordinario per lo stesso figlio in giorni diversi da quelli di fruizione del congedo parentale Covid-19. Tuttavia, in presenza di un genitore che fruisce del Congedo COVID-19, non è ammessa la contemporanea fruizione negli stessi giorni del congedo parentale ordinario per lo stesso figlio da parte dell'altro genitore appartenente al nucleo familiare. Gli eventuali periodi di congedo parentale o di prolungamento di congedo parentale fruiti dal 1° gennaio 2021 e fino al 12 marzo 2021 possono essere convertiti, senza necessità di annullamento, nel congedo Covid.

Rientra nella tipologia di Congedo Covid, il "Congedo straordinario per quarantena del figlio" introdotto dall'art. 21bis del d.l. n. 104/2020, come modificato dal d.l. n. 137/2020 per il periodo dal 9 settembre 2020 al 31 dicembre 2020. Tale dispositivo si applicava nel caso di quarantena del figlio, convivente e minore di sedici anni - disposta a seguito di contatto verificatosi all'interno del plesso scolastico (o nell'ambito dello svolgimento di attività sportive di base, attività motoria o all'interno di strutture regolarmente frequentate per seguire lezioni musicali e linguistiche) - o al periodo in cui il figlio fosse interessato da un provvedimento di sospensione dell'attività didattica in presenza. Nelle sole ipotesi in cui la prestazione lavorativa del genitore non potesse essere svolta in modalità agile, e comunque in alternativa a tale misura, uno dei genitori del figlio, alternativamente all'altro, aveva diritto ad un congedo straordinario retribuito al 50 per cento per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata della quarantena disposta dal dipartimento di prevenzione della Azienda Sanitaria Locale (ASL) territorialmente competente a seguito di contatto verificatosi all'interno del plesso scolastico (o nell'ambito dello svolgimento di attività sportive di base, attività motoria o all'interno di strutture regolarmente frequentate per seguire lezioni musicali e linguistiche, come specificato al punto 1 della circolare INPS n. 132 del 2020) o per i casi in cui il medesimo figlio, convivente e minore di 14 anni, sia interessato da un provvedimento di sospensione dell'attività didattica in presenza.

In caso di figli di età compresa fra 14 e 16 anni, i genitori avevano diritto di astenersi dal lavoro senza corresponsione di retribuzione o indennità né riconoscimento di contribuzione figurativa, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro.

A marzo 2021 i richiedenti Congedo Covid sono stati 310.142 nel settore privato/autonomo di cui 243.358 donne e 66748 uomini⁶⁵. Il prolungamento del congedo parentale fin ai 3 anni di vita del bambino con disabilità è stato richiesto nel 2020 da 1058 persone e l'estensione della Legge 104/92⁶⁶, con motivazione Covid è stata di 227.106 unità.

2. Voucher e bonus baby sitting

In alternativa all'uso del congedo parentale, vi è la possibilità di scegliere il pagamento di un bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting, analogamente a quanto disposto per il congedo ordinario.

Il bonus baby-sitting, introdotto dal decreto-legge n. 18/2020, è stato ampliato e rimodulato dall'art. 72, del successivo decreto-legge n. 34/2020, che prevede la possibilità di fruire di uno o più bonus per servizi di baby-sitting, nei casi di sospensione dell'attività didattica in presenza del minore, per la durata dell'infezione da COVID-19 o della quarantena del figlio, disposta dal Dipartimento di prevenzione della ASL territorialmente competente.

Ai soli fini del bonus baby-sitting COVID-19, è confermata la possibilità di impiegare i soggetti con i quali l'utilizzatore abbia in corso o abbia cessato da meno di sei mesi un rapporto di lavoro subordinato o di collaborazione coordinata e continuativa. Rimangono fermi gli altri limiti previsti per le prestazioni di lavoro occasionale. Il bonus non può essere utilizzato per remunerare le prestazioni rese dai familiari entro il terzo grado. Per quanto concerne la misura di indennizzo, per lavoratori dipendenti, iscritti alla Gestione Separata e per gli autonomi, il bonus baby sitting inizialmente previsto dal d.l. 18/2020 spettava nel limite massimo complessivo di 600 euro, da utilizzare per le prestazioni effettuate nel periodo. Nel caso, invece, del personale dei comparti sicurezza, difesa, soccorso pubblico, e di quello impiegato per le esigenze connesse all'emergenza epidemiologica, il bonus è riconosciuto nel limite massimo complessivo di 1.000 euro. Il d.l. 34/2020 (art. 72) ha definito il raddoppio del limite massimo erogabile da 600/1000 euro a 1200/2000 euro a seconda della categoria di appartenenza. Successivamente all'evolversi dell'emergenza pandemica, l'art. 14 del decreto-legge n. 149/2020

⁶⁵ Inps, 2021.

⁶⁶ Come previsto dall'art 24 del d.l. 18/20 e dall'art 73 del d.l. n. 34/2020.

introduce uno o più bonus per servizi di baby-sitting da erogarsi, fino ad un massimo di 1.000 euro, limitatamente alle aree del territorio nazionale caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto, individuate con ordinanze del Ministro della Salute, sulla base di quanto previsto dall'articolo 3 del DPCM del 3 novembre 2020.

Alternativo al bonus baby sitting, è il bonus per l'iscrizione ai centri estivi e ai servizi integrativi per l'infanzia, erogabile in assenza della casistica sopra citata, previsto dal decreto-legge 13 marzo 2021, n. 30, modificato in sede di conversione dalla l. n. 61/2021. Tali bonus, fino a un massimo di 100 euro settimanali per nucleo familiare, sono rivolti ai genitori di figli conviventi minori di quattordici anni o in presenza di figli disabili in situazione di gravità accertata⁶⁷, a prescindere dall'età del figlio⁶⁸. Rientrano tra i beneficiari le seguenti categorie di genitori:

- iscritti in via esclusiva alla Gestione separata INPS;
- autonomi iscritti all'INPS;
- autonomi iscritti alle rispettive casse di previdenza;
- personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico;
- dipendenti del settore sanitario, pubblicato e privato accreditato.

L'accesso al bonus non è riconosciuto per i giorni in cui l'altro genitore:

- svolge l'attività in regime di lavoro agile;
- si assenta dal lavoro in congedo straordinario COVID-19;
- non svolge alcuna attività lavorativa o è sospeso dal lavoro.

Con esclusivo riferimento agli iscritti alla Gestione separata e autonomi, rientrano tra gli aventi diritto al bonus, i soggetti parasubordinati, liberi professionisti e iscritti alle gestioni speciali degli artigiani, commercianti e coltivatori diretti, purché non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, ad esempio come pensionati o lavoratori dipendenti.

I bonus sono erogati mediante il Libretto Famiglia di cui all'articolo 54-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 96/2017⁶⁹. Si tratta di un libretto nominativo prefinanziato, composto da titoli di pagamento, con specifico valore nominale, istituiti per la specifica remunerazione delle prestazioni a carattere occasionale.

A marzo 2021 i Bonus baby-sitting settore privato/autonomo ammontavano a 621.654 di cui 435.785 erogati a donne e 185.869 a uomini. Nel settore pubblico dei 99.657 bonus, 60.685 sono stati erogati a donne e 38.972 a uomini. Da rilevare come sia nel caso del Congedo Covid, che del bonus baby sitting, le richiedenti sono in larga maggioranza donne (78% congedi, 70% bonus nel settore privato/autonomo e 61% nel pubblico), a testimonianza della femminilizzazione della funzione di cura.

⁶⁷ ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della l. n. 104/1992.

⁶⁸ Circolare INPS n. 58 del 14 aprile 2021

⁶⁹ Per poter fruire del bonus, il genitore beneficiario (utilizzatore) e il prestatore devono preliminarmente registrarsi sulla piattaforma delle prestazioni occasionali, accessibile sul sito www.inps.it. L'utilizzatore deve effettuare l'appropriazione del bonus ed effettuare la rendicontazione delle prestazioni effettivamente svolte con le modalità che sono state dettagliate nella circolare n. 44/2020 e nel messaggio n. 2350/2020. I bonus centri estivi, a differenza del bonus baby sitting viene corrisposto direttamente al/la richiedente.

Tab. 3.4 - Dati di fruizione congedo Covid-19 e Bonus baby sitting

Genere Cittadinanza Classi di età	Congedo Covid settore privato/autonomo	Bonus baby-sitting settore privato/autonomo	Bonus baby-sitting settore pubblico
Donne	243.358	435.785	60.685
Uomini	66.784	185.869	38.972
Comunitari	297.067	603.067	96.880
Non comunitari	13.075	18.587	2.777
Fino a 24 anni	1.311	1.572	66
da 25 a 34 anni	62.538	92.233	11.405
da 35 a 44 anni	177.787	362.166	55.593
45 anni e oltre	68.506	165.683	32.593
Totale	310.142	621.654	99.657

Elaborazione dati: marzo 2021. In questa tavola sono riportati i soggetti che hanno presentato una domanda che non sia stata respinta, annullata, o per la quale non sia seguita una rinuncia. Sono possibili variazioni dovute a riesami amministrativi.

Fonte: Inps, 2021b.

La misura da carattere emergenziale è diventata col tempo replicabile in base a presenza di fondi. L'evolversi della situazione pandemica, evidenziando l'utilità dello strumento flessibile "bonus" ha consentito di affinare per via regolamentare anche la definizione della platea di destinatari, le causali e le modalità di corresponsione.

I benefici disciplinati dall'articolo 2 del decreto-legge n. 30/2021 (congedo 2021 e bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting) sono riconosciuti nel limite complessivo di 282,8 milioni di euro per l'anno 2021.

3. Diritto al lavoro agile

Per il periodo dal 9 settembre 2020 al 31 dicembre 2020, si riconosceva per i genitori lavoratori dipendenti, pubblici e privati, il diritto allo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata della quarantena del figlio, convivente e minore di sedici anni - disposta a seguito di contatto verificatosi all'interno del plesso scolastico (o nell'ambito dello svolgimento di attività sportive di base, attività motoria o all'interno di strutture regolarmente frequentate per seguire lezioni musicali e linguistiche) - o al periodo in cui il figlio convivente e minore di 16 anni fosse interessato da un provvedimento di sospensione dell'attività didattica in presenza.

Nelle sole ipotesi in cui la prestazione lavorativa non potesse essere svolta in modalità agile, e comunque in alternativa a tale misura, uno dei genitori del figlio minore di quattordici anni, alternativamente all'altro, aveva diritto al congedo Covid-19.

Per il settore pubblico, il DPCM del 2 marzo 2021, recante misure valide sino al 6 aprile 2021, ha disposto che, su tutto il territorio nazionale, le pubbliche amministrazioni assicurano lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile, anche attraverso l'adibizione a diversa mansione, ai lavoratori fragili e ai genitori di figli fino a 16 anni in quarantena.

Fino al 30 giugno 2021, al lavoratore dipendente, pubblico o privato, genitore di figlio convivente minore di 16 anni o di figlio con disabilità grave a prescindere dall'età del figlio, si riconosce, alternativamente all'altro genitore, la possibilità di svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata della sospensione dell'attività didattica o educativa in presenza, dell'infezione da Covid-19 o della quarantena del figlio disposta dalla ASL territorialmente competente a seguito di contatto ovunque avvenuto. Fino alla medesima data del 30 giugno 2021, il diritto al lavoro agile è riconosciuto cumulativamente ad entrambi i genitori e a prescindere dall'età in caso di figli disabili, con DSA o BES in DAD, quarantena o affetti da Covid o in caso di chiusura dei centri assistenziali diurni.

Fino al 30 giugno 2021, in caso di figli di età compresa fra 14 e 16 anni e in caso di impossibilità di ricorrere al lavoro agile o al congedo straordinario, uno dei genitori, alternativamente all'altro, ha diritto di astenersi dal

lavoro senza corresponsione di retribuzione o indennità né riconoscimento di contribuzione figurativa, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Cap. 4. Le prospettive

Per accompagnare la ripresa delle attività in una fase epidemiologica ancora incerta è necessario porre le basi per rafforzare il sistema di protezione sociale, riformandolo, in modo da dotarlo di strumenti idonei ad affrontare le sfide imposte dai cambiamenti in atto.

4.1 In tale ottica, la prima delle emergenze da affrontare è **un intervento di riforma degli ammortizzatori sociali**, che vada nella direzione dell'universalizzazione e della semplificazione delle misure. La riforma che l'Italia sta elaborando ha l'obiettivo di definire un sistema di ammortizzatori sociali più equo, sostenibile e capace di far fronte alle trasformazioni, nonché alle instabilità del mercato del lavoro, supportando le transizioni occupazionali e attenuando l'impatto sociale delle crisi.

- È necessario innanzitutto **semplificare le procedure di erogazione**, anche sfruttando le possibilità offerte dalle nuove tecnologie, per un accesso più rapido al sostegno, quando il datore di lavoro non è in grado di anticipare la prestazione.

- Quanto all'estensione delle protezioni, appare necessario che – indipendentemente dal settore in cui si opera e dalla dimensione dell'impresa – vi siano **adeguate coperture che permettano di superare momentanee situazioni di crisi senza il rischio di perdita del posto di lavoro**. Proprio per questo la riforma punta a garantire a tutti i lavoratori dedicati trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, differenziando durata ed estensione delle misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto. Ciò permetterà di creare un sistema di tutele universale ma in grado di cogliere la strutturale elasticità delle dinamiche dei diversi settori produttivi consentendo in tal modo un adeguamento in concreto dei trattamenti di integrazione salariale differenziato secondo le caratteristiche settoriali e le dimensioni aziendali.

- Punto qualificante della riforma degli ammortizzatori sociali sarà anche la sua intima **connessione con le politiche attive del lavoro**. La pandemia ha accelerato processi di cambiamento strutturale già in atto che producono disallineamenti tra domanda e offerta di lavoro. Gli strumenti messi in campo negli anni recenti non sempre hanno funzionato e le ingenti risorse messe a disposizione dei centri per l'impiego – soprattutto in termini di ampliamento e riqualificazione degli organici – non hanno ancora trovato piena attuazione. È il momento di rendere effettivo il cambiamento, innovando gli strumenti, migliorando gli interventi, rafforzando la dimensione territoriale e sostenendo le situazioni di maggiore difficoltà. Le politiche attive del lavoro vanno intese in senso ampio, includendo le politiche della formazione professionale: bisogna dotarsi di strumenti raffinati che colgano per tempo le dinamiche del mercato del lavoro e siano in grado di riorientare l'offerta formativa sulla base dei fabbisogni, ponendo molta cura ai diversi punti di partenza: agendo, ad esempio, sulle competenze di base per i lavoratori più lontani dal mercato del lavoro e fornendo invece formazione più avanzata per i lavoratori più qualificati che comunque potrebbero trovarsi in una situazione di transizione nei prossimi mesi, necessitando di accompagnamento nella ricollocazione.

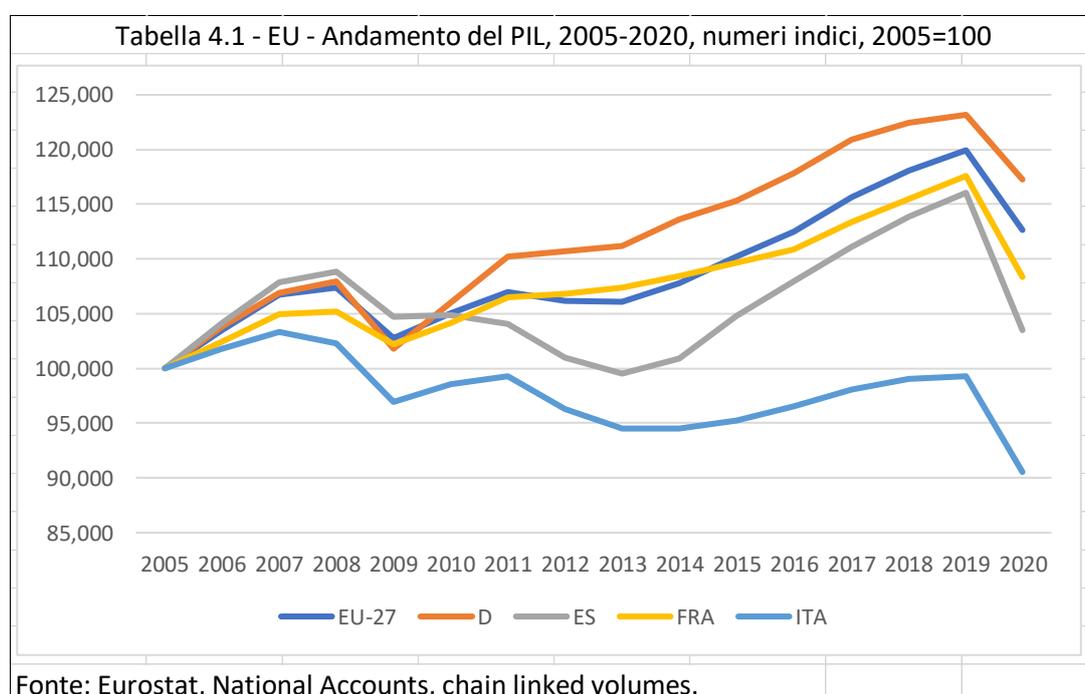
4.2 In termini più generali, l'esperienza degli ultimi anni ha fatto emergere con forza **alcune caratteristiche o problematiche generali comuni a molti sistemi di welfare** che andranno affrontate, anche in un'ottica di confronto europeo, ai fini di assicurare forme di tutela da un lato estese ed universali, dall'altro che rispondano alle esigenze delle persone, in un mondo del lavoro in continua evoluzione, rispetto alle cui trasformazioni il sistema di protezione sociale deve essere in grado di svolgere il proprio ruolo, adattandosi ma senza arretrare ed, anzi, riproponendo la propria funzione di elemento chiave di benessere e della stessa produttività complessiva del sistema economico.

- Una prima criticità di carattere generale è associata al fatto **che i sistemi di protezione sociale non possono essere considerati a prescindere dall'andamento economico generale**. Senza un andamento economico soddisfacente, non è possibile ipotizzare di mantenere indefinitamente un sistema di protezione sociale forte.

Se ciò vale del tutto a prescindere dallo specifico mix pubblico / privato scelto, in particolare, in sistemi di welfare qual è quello italiano tale legame si estrinseca in almeno due distinti aspetti.

In primo luogo, l'andamento economico ha riflessi significativi sul lato delle entrate e della spesa. Sul lato delle entrate, perché una bassa dinamica economica limita sia le entrate contributive che quelle fiscali. Sul lato della spesa perché a fronte di componenti di spesa piuttosto rigide verso il basso in termini nominali, come tipicamente è la spesa pensionistica, il cattivo andamento economico porta all'aumento della spesa per tutte le forme di ammortizzatore sociale e tutte le prestazioni di sostegno al reddito di tipo assistenziale.

In secondo luogo, generalmente la spesa per il welfare viene esaminata, soprattutto nei confronti internazionali, con riferimento a rapporti al PIL. Tuttavia, quando l'andamento dell'indicatore è totalmente determinato dal denominatore (l'andamento del PIL), come spesso accaduto nello scorso decennio e di nuovo nel 2020-2021, è il problema di crescita o sviluppo economico ad evidenziarsi, piuttosto che problematiche associate al sistema di protezione sociale. Si pensi che una riduzione del 10% del denominatore, a parità di una spesa nominale, aumenta del 10% il rapporto spesa/PIL. In proposito, il grafico 4.1 mostra l'andamento economico italiano nel corso dell'ultimo quarto di secolo, in relazione all'andamento UE e di Germania, Francia, Spagna. Fatto 100 il 2005, anche prescindendo dalla crisi iniziata nel 2020 a causa della pandemia, si evidenzia chiaramente il sostanziale deterioramento delle condizioni italiane associate alle due crisi del 2008-2009 e del 2012-2013, rispetto agli altri paesi.



2) Una seconda criticità di carattere generale è associata al finanziamento di natura contributiva o meno delle prestazioni di protezione sociale. Laddove la contribuzione si associa naturalmente per i lavoratori all'attivazione delle associate forme di protezione sociale, il tema che si è posto con forza è se sia ipotizzabile, a fronte delle evoluzioni del mercato del lavoro degli ultimi decenni, costruire prestazioni che abbiano una pura natura assicurativa, nelle quali non solo il diritto, ma anche l'ammontare della prestazione è strettamente associata ai contributi versati. In particolare, con riferimento ai lavoratori autonomi, alle nuove tipologie di lavoro atipico, all'occupazione giovanile è emerso ripetutamente il problema dell'effettiva possibilità di imporre aliquote contributive adeguate ad assicurare adeguata protezione pensionistica e del reddito in presenza di remunerazioni già piuttosto contenute. Di fatto, la temporanea fiscalizzazione dei relativi oneri sociali è stata ripetutamente invocata e concessa dal Legislatore, mentre in settori quali la sanità e la tutela del reddito di ultima istanza si è deciso di andare formalmente verso tutele universalistiche finanziate dalla fiscalità generale. Anche su tale punto, il mix di finanziamento contributivo e fiscale delle prestazioni di protezione sociale, l'evoluzione del mercato del lavoro richiede di riflettere sulle più efficaci forme di tutela e di adattare, senza ridurre, ma anzi rafforzando la protezione, i sistemi di welfare dei paesi comunitari.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri P., Cutuli G., Scherer S. (2016), *In-work poverty in un mercato del lavoro duale. Individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disegualianza sociale?* Stato e mercato, 3, n.114, pp.419-460.
- 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"?*, Diritto delle relazioni industriali, 571
- Cardinali V. (2020a), *Il post lockdown: i rischi della transizione in chiave di genere*, Inapp Policy brief n. n. 2, novembre 2020
- Cardinali V. (2020b), *Dalla Fase 1 alla Fase 2: quale transizione per uomini e donne? Sintesi survey Il lavoro di uomini e donne in tempo di Covid. Una prospettiva di genere*, Inapp, Working paper, 56/2020.
- Checucci P. (2021), *L'impatto sproporzionato della pandemia sulla popolazione anziana: alcune riflessioni suggerite dall'active ageing index*, Inapp Policy brief n. 23, giugno 2021.
- Clasen, J e Clegg D. (2011), *Unemployment protection and Labour Market change in Europe: towards triple integration?* In J.Clasen e D. Clegg (eds.), *Regulating the risk of unemployment*, Oxford: Oxford University press, pp. 1-12.
- De Luca Tamajo, 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 del tertium genus, il lavoro coordinato*, Atti del Convegno 27 maggio 1996 Centro Studi di diritto del lavoro D. Napoletano, Bari.
- De Minicis M. (2021), *Shelter from the Storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila*, Sinapsi, XI, n.1, pp.84-99.
- De Minicis M. et alii (2019), *Disciplina e tutela del lavoro nelle digital labour platform. Un modello di tecnoregolazione*, Economia & Lavoro, n.3, pp.89-106
- Feltrin P., Rosato S. (2021), *Una terza rivoluzione (imprevista) nel lavoro dipendente e il riaccendersi della discussione sulle sue tutele*, in LDE, n. 2, 2021, p. 29 ss, <https://bit.ly/3knCKgm>.
- Ghezzi G. (1996), *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un testo unico*, Ediesse, Roma
- Giubboni S. (2017), *Il Jobs act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, DRLI, 155
- Giubboni S. (2019), *I riders e la legge*, Eticaeconomia.it, 2 dicembre <<https://bit.ly/2PzdXy9>>
- Hoogenboom M., (2018), *The Netherlands and the crisis: from activation to deficiency compensation*, in Theodoropoulou, S. (Ed.). (2018). *Labour market policies in the era of pervasive austerity: A European perspective*. Bristol: Bristol University Press.
- Ichino P. (2019), *Per proteggere i rider via le collaborazioni autonome*, Lavoce.info, 25 ottobre <https://bit.ly/38W5rbO>.
- Inapp (2019), *Gender policies Report 2019*, <https://bit.ly/36K59VE>.
- Inapp (2020), *Un anno di emergenza sanitaria: una lettura di genere. Gender policies report 2020*, <https://bit.ly/3zllBqP>.
- Inps (2021a), *L'innovazione dell'INPS per il rilancio del paese*, XX Rapporto, 2021, <https://bit.ly/3rj5msr>.
- Inps (2021b), *Bonus baby sitting: un andamento oltre le attese che conferma il bisogno di servizi alle famiglie*, Coordinamento generale statistico attuariale, marzo 2021.
- Inps (2020a), *Decreto "Cura Italia" Indennità 600 euro. Report 19 giugno 2020*, Statistiche in Breve, Roma, Inps, <https://bit.ly/33edRtu>
- Inps (2020b), *Inps tra emergenza e rilancio. XIX rapporto annuale*, Roma, Inps <https://bit.ly/3eRkyqT>
- Istat (2020), *Aprile 2020. Occupati e disoccupati. Dati provvisori*, Statistiche flash, 3 giugno <https://bit.ly/3uttlQQ>
- Istat (2021), *Dicembre 2020. Occupati e disoccupati. Dati provvisori*, Statistiche flash, 1° febbraio <https://bit.ly/3vSACQj>
- Istat (2021a), *indicatori demografici 2020*, <https://bit.ly/3etKMQW>.
- Istat (2021b), *La dinamica demografica durante la pandemia covid-19- anno 2020*, <https://bit.ly/3imPWz9>.
- Liso F. (2000), *Brevi note a proposito dell'iniziativa legislativa in materia di lavori atipici*, MGL, 2000, 864
- Liso F. (2014), *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della riforma Fornero*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, pp.287-324
- Locarno A., Zizza r. (2020), *Previsioni ai tempi del coronavirus*, Note Covid-19, Banca d'Italia, 2020, <https://bit.ly/3wHPOPW>.
- Magnani M. (2021), *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in LDE, n. 2, 2021, <https://bit.ly/3ehoiTd>.

- Marazza M. (2012), *Il lavoro autonomo dopo la riforma del Governo Monti*, ADL, 4-5.
- Martino V. (2019), *La riforma delle collaborazioni etero-organizzate e le nuove tutele per i riders*, LavoroDirittiEuropa, 3 <https://bit.ly/2Z8jdnh>.
- Novella M. (2019), *Il rider non è lavoratore subordinato, ma è tutelato come se lo fosse*, Labour & Law Issues, 5, n.1 <https://bit.ly/2Z6gVoB>
- Nunin R. (2018), *La tutela della gravidanza e la sospensione in ipotesi di maternità, malattia e infortunio*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), "Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile", Milano, 2018, p. 441 ss
- Perulli A. (2015), *Le tutele del lavoro autonomo nel DDL collegato alle legge di stabilità: una prima riflessione*, NelMerito, 05 novembre 2015.
- Santoro Passarelli G. (1979), *Il lavoro "parasubordinato"*, Franco Angeli, Milano.
- Servizio Studi Camera dei Deputati (2021a), *Le misure a sostegno della famiglia e i fondi per le politiche sociali*, giugno 2021.
- Servizio Studi Camera dei Deputati (2021b), *Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus*, giugno 2021
- Supiot A. (2000), *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, DRI, 2, 2000.
- Supiot A. (1999), *The Transformation of Work and the Future of Labour Law in Europe: A Multidisciplinary Perspective*, Roma, Carocci.
- Zilio Grandi G., Sferrazza M. (2013), *Riforma degli ammortizzatori sociali e misure anticrisi*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Torino, Giappichelli, vol.II, pp.529-620.
- Zucaro R. (2021), *L'impatto della pandemia sul reddito da lavoro subordinato, possibili scenari*, in *Focus LDE*, n.3, 2021 (in corso di pubblicazione).
- Zucaro R. (2018a), *Tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), op.cit., p. 441 ss.
- Zucaro R. (2018b), *Lavoro autonomo. Un modello di rappresentanza per un emergente interesse collettivo*, in *LLI*, n. 2, 2018.