

PERVENUTO IL 27 NOV. 2020

|                                    |            |            |
|------------------------------------|------------|------------|
| Università degli Studi di Macerata |            |            |
| Dipartimento di Giurisprudenza     |            |            |
| Anno 2020                          | Titolo III | Classe L3  |
| N. 38545                           |            | 30/11/2020 |
| UOR<br>FR                          | CC<br>-    | RPA<br>AB  |

## MODULO PRESENTAZIONE PROPOSTE PROGETTUALI 2020

**Acronimo:** LACL

**Titolo:** Lavoro autonomo, costo del lavoro e finanziamento del sistema di protezione sociale nell'emergenza pandemica: tendenze e prospettive.

**Riassunto:** (massimo 800 parole)

Tuttora in corso, l'emergenza pandemica ha imposto l'adozione, per via di decretazione d'urgenza, di molteplici misure a sostegno delle imprese e delle diverse categorie di lavoratori.

Attraverso la ricostruzione del quadro e delle caratteristiche di tali misure, il loro inquadramento nel contesto normativo costituzionale e dei vincoli delle fonti dell'Unione Europea, la ricerca vuole valutare se e in che termini esse aprano prospettive di riforma del sistema di protezione sociale. In particolare, l'attenzione sarà focalizzata lungo due direttrici: 1) le misure di riduzione del costo del lavoro, nell'ottica più ampia del finanziamento della protezione sociale; 2) la tutela del lavoro autonomo professionale e non, lacuna di tale sistema, resa trasparente dall'emergenza, ma di origini più risalenti.

**Parole chiave:**

previdenza sociale – assistenza sociale – fiscalizzazione oneri sociali – lavoro subordinato – lavoro autonomo – costo del lavoro – vincoli di bilancio - aiuti di stato.

**Nome del Responsabile Scientifico:**

Guido Canavesi

### Elenco dei partecipanti:

| Nome partecipante     | delQualifica | Dipartimento/ Istituzione           | SSD       |
|-----------------------|--------------|-------------------------------------|-----------|
| Canavesi Guido        | PO           | Giurisprudenza/Unimc                | IUS/07    |
| Franza Gabriele       | PA           | Giurisprudenza/Unimc                | IUS/07    |
| Olivelli Filippo      | RC           | Giurisprudenza/Unimc                | IUS/07    |
| Di Cosimo Giovanni    | PO           | Giurisprudenza/Unimc                | IUS/08    |
| Bergonzini Chiara     | RTDA         | Giurisprudenza/Unimc                | IUS/08    |
| Contaldi Gianluca     | PO           | Giurisprudenza/Unimc                | IUS/14    |
| Rivetti Giuseppe      | PA           | Giurisprudenza/Unimc                | IUS/12    |
| Tassinari Mattia      | RTDB         | Giurisprudenza/Unimc                | SECS-P/01 |
| Pavolini Emmanuele    | PO           | SPOCRI/Unimc                        | SPS/09    |
| Ciucciovino Silvia    | PO           | Economia/Roma Tre                   | IUS/07    |
| Pozzaglia Pietro      | PA           | Giurisprudenza/<br>Roma Tor Vergata | IUS/07    |
| Paolini Chiara        | Assegnista   | Giurisprudenza/Unimc                | IUS/07    |
| Martina Bassotti      | Assegnista   | Giurisprudenza/Unimc                | IUS/07    |
| Marcellini Gian Piero | Dottorando   | Giurisprudenza/Unimc                | IUS/07    |

### Piano finanziario stimato

| Tipologia di spesa   | Importo in Euro | Descrizione   |
|--|-----------------|---|
| Invito di esperti e relatori   | 2500            | Copertura costi viaggio/soggiorno, gettone                |
| Pubblicazioni  | 2500            | Pubblicazioni open access e quota in cartaceo             |
| Trasferte (trasporto e soggiorno)  | 1500            | Riunioni gruppo di ricerca                                |
| Partecipazione a / organizzazione di eventi (conferenze, seminari, ecc.) | 2500            | Spese di organizzazione, pubblicizzazione, partecipazione |
| Altro (da specificare)   | 1500            | Cancelleria – libri - traduzioni                          |

**TOTALE**

10000

**Indice**

## **1: Qualità scientifica e/o tecnica**

### **1.1 Idea e obiettivi (massimo 5000 caratteri, spazi bianchi esclusi)**

Per fronteggiare le ricadute sul sistema produttivo e i livelli occupazionali il Governo ha adottato una sequenza di decreti legge: 17/3/2020, n.18, conv. in l. 24/4/2020, n. 27; 8/4/2020, n. 23, conv. in l. 5/6/2020, n. 40; 19/5/2020 n. 34, conv. in l. 17/7/2020, n. 77; 14/8/2020, n. 104 conv. in l. 13/10/2020, n. 126; 28/10/2020, n. 137.

La produzione normativa veicolata solo dalla decretazione d'urgenza è una tendenza che – pur dapprima in parte giustificata dalla cd. emergenza Covid –, radicata almeno negli ultimi due decenni della storia italiana, produce non solo veri e propri corto circuiti nella separazione costituzionale dei poteri, con la prevalenza dell'Esecutivo nel settore costituzionalmente affidato alle Camere, ma anche, data la pessima qualità dei prodotti normativi, su principi quali la certezza del diritto, la legalità delle procedure amministrative, l'efficacia delle discipline man mano approvate. Ancor più in generale, l'abuso della decretazione d'urgenza induce inesorabilmente un accorciamento della prospettiva di policy, ormai ridotta a meno di un trimestre, anche in settori – quale quello lavoristico – che invece richiederebbero ottiche almeno di medio periodo.

Tralasciando l'eccezionale meccanismo che coniuga il blocco dei licenziamenti col ricorso alla Cassa integrazione guadagni (CIG) – peraltro di dubbia legittimità ed efficacia – uno spazio importante hanno assunto sia le misure di riduzione sospensione/riduzione degli oneri contributivi - finalizzate tanto alla conservazione delle imprese quanto ad incentivare le assunzioni – sia quelle a sostegno delle diverse categorie di lavoratori autonomi, che, peraltro, hanno assunto una connotazione essenzialmente “assistenziale”, sostanziandosi in erogazioni monetarie.

Da molti è stato rilevato come l'attuale situazione emergenziale abbia reso trasparente la crisi, in realtà d'origini più risalenti, del complessivo settore del lavoro autonomo e, soprattutto, una lacuna del nostro sistema di protezione sociale, che non ha finora considerato tale settore.

Questo profilo non è disgiunto da, anzi è una faccia di, quello del “costo del lavoro”, toccato dalle altre misure sopra ricordate. In effetti, fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi rappresentano forme “classiche” delle politiche economiche, ma pongono l’irrisolta questione del finanziamento del sistema di protezione sociale, previdenziale/pensionistico in particolare.

Allora, sembra possibile formulare l’ipotesi, da sottoporre a verifica, per cui l’accennata conformazione assistenziale delle misure a favore della categoria in questione è legata alla diversa struttura del “costo” del lavoro autonomo: ad esempio, l’obbligo contributivo è, in alcuni casi, di recente introduzione e ha avuto una dinamica crescente, anche a fini antielusivi delle tutele del lavoro subordinato, mentre sul versante fiscale si è mossa l’ultima legge di bilancio per alleggerire quel costo.

Peraltro, l’impatto di tali misure sul bilancio nazionale è per ora in parte contenuto dai meccanismi di aiuto creati a livello europeo (SURE e Next Generation EU) e preordinati, da un lato, a consentire agli Stati membri di sostenere i costi straordinari per proteggere l’occupazione (SURE), dall’altro, a creare nuove opportunità lavorative e riconvertire lavori esistenti verso sistemi maggiormente efficienti dal punto di vista ambientale (*Recovery Fund*). In prospettiva, problema di fondo è la possibilità di trasformare tali meccanismi straordinari in strumenti a carattere permanente. Questa trasformazione presuppone un profondo cambiamento della struttura dell’ordinamento sovranazionale e del sistema di ripartizione delle competenze normative che, in teoria, dovrebbe muovere da una definizione degli obiettivi sociali condivisi a livello europeo, in realtà ancora lontana.

In questo contesto, la verifica dell’ipotesi sopra formulata richiede un’indagine che confronti politiche e scelte legislative in tema di costo del lavoro sui due versanti, partendo dalle scelte della legislazione emergenziale per allargarsi alle misure fiscali per il lavoro autonomo della legge di bilancio 2020 e per il lavoro dipendente del d.l. 5 febbraio 2020, conv. in legge 2 aprile 2020, n. 21.

A tal fine, sarà necessario/a:

- sul lato del lavoro autonomo: 1) definire nei suoi aspetti socio-economici la “crisi”, se possibile declinandoli nelle diverse articolazioni categoriali/professionali (libere professioni, partite IVA, collaborazioni coordinate continuative, ecc.); 2) ricostruire, sul piano normativo, il quadro sia delle tutele di protezione sociale sia delle misure fiscali di favore;

-sul versante del lavoro subordinato, invece, un'indagine sulle misure fiscali e non di riduzione del costo del lavoro, necessariamente parziale e limitata temporalmente considerata la mole quantitativa e l'estrema frammentazione dei dati e delle fonti, tesa soprattutto a realizzarne una tassonomia in ragione delle funzioni specifiche, degli strumenti utilizzati e delle tecniche normative.

Per altro verso, occorrerà mappare le richiamate misure emergenziali, ricostruendone *ratio*, struttura e disciplina, per poi valutarne la continuità/discontinuità con il quadro complessivo di risulta dei precedenti passaggi.

Gli esiti attesi sono:

a) in termini di conoscenza: 1) una migliore comprensione delle politiche e delle misure emergenziali in materia; 2) una rappresentazione normativa del tema del costo del lavoro innovativa perché unitaria, che cioè tenga insieme il lavoro sia dipendente sia autonomo, ma anche il piano fiscale e quello previdenziale;

b) in termini progettuali: l'elaborazione di misure volte a colmare la lacuna di tutela del lavoro autonomo.

## **1.2 Progresso dello stato dell'arte (massimo 10.000 caratteri, spazi bianchi esclusi)**

Il costo del lavoro è un tema certo dibattuto a livello politico, ma oggetto di studio più nella prospettiva economica che giuridica. La ragione è probabilmente semplice e sta nella preminenza del momento finanziario su quello regolatorio, che pure non manca e si radica, anzi, nella Costituzione, non solo o non tanto con l'art. 53, ma anche con l'art. 38, semmai combinato con l'art. 2. La lettura tradizionale dell'art. 38 distingue assistenza e previdenza anche in base al sistema di finanziamento, fiscale per la prima, contributivo per l'altra.

Quest'ultimo è eredità del tempo precedente la Repubblica, ma non è necessitato costituzionalmente. Da tempo la dottrina ha evidenziato l'assenza nell'art. 38 Cost. di indicazioni esplicite sulle modalità di finanziamento e la connessione con l'art. 2 Cost. dell'obbligazione contributiva (tra gli altri, C. Lagala, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci, Bari, 2001, 13 e 35; C. A. Nicolini, *I problemi della contribuzione previdenziale*, eum, Macerata, 2008, 34 ss.; Corte cost. n. 427 del 1990; n. 214 del 1999); peraltro, dottrina e giurisprudenza costituzionale hanno da tempo affermato il carattere "aperto" del comma 4 dell'art. 38 Cost., vincolante quanto alla tutela, ma che lascia al legislatore ordinario la scelta sui modi di

realizzarla, comprese le forme di finanziamento (M. Cinelli, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in Riv. it. dir. lav., 1982, I, 156 ss.; C. A. Nicolini, *I problemi della contribuzione previdenziale*, cit. 148 ss.; Corte cost. n. 160 del 1974).

Questa impostazione ha aperto la strada all'utilizzo della leva contributiva per finalità diverse da quella sua propria, ad esempio di incentivo all'occupazione, alla produttività, sostegno ad aziende in crisi, ecc., tramite misure tradizionalmente denominate "fiscalizzazione degli oneri sociali" e "sgravi contributivi", la cui distinzione non è, peraltro, così netta in termini giuridici (G. Ferraro, *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi*, in Rivista italiana di diritto del lavoro, 1989, I, 66 ss.; C.A. Nicolini, *La conversione in legge del d.l. n. 3/90: la fiscalizzazione degli oneri sociali "de iure condito" e "de iure condendo"*, in Rivista italiana di diritto del lavoro, 1990, 518 ss.; A. Sgroi, *Gli sgravi contributivi alle imprese nel sistema previdenziale italiano*, in Informazione previdenziale, 2013, 16 ss.).

A compensare la riduzione del carico contributivo sovviene peraltro anche la fiscalità generale. In realtà la partecipazione diretta dello Stato alla spesa previdenziale non è limitata a questo profilo, anzi è un dato acclarato ed in crescita (V. Fili, *La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibri ed equilibrismi*, in Massimario di giurisprudenza del lavoro, 2018, 25 ss.), che mette in crisi la distinzione concettuale tra assistenza e previdenza. Per rendere trasparenti le diverse fonti di finanziamento, l'art. 37, l. n. 88 del 1989 ha disposto la creazione all'interno dell'INPS di un'apposita "Gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali", preposta anche agli "oneri derivanti dalle agevolazioni contributive disposte per legge in favore di particolari categorie, settori o territori".

Il fenomeno sopra descritto rientra in quello, di livello sistematico, della cd. erosione fiscale, definibile a grandi linee come la scelta operata dai decisori politici di rinunciare a quote di entrate per realizzare obiettivi diversi dal finanziamento delle spese correnti. La tendenza all'uso delle agevolazioni fiscali per la realizzazione di politiche di diversa natura, tra le quali rientrano anche quelle in materia lavoristica, è diffusa e probabilmente incrementata durante la fase di crisi, ma crea una serie di problemi che vanno dall'efficacia delle politiche medesime (in discussione fin dall'Assemblea costituente) al contrasto con le regole sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato (V. Visco, *Colpevoli evasion. Le tasse come questione non solo tecnica*, Egea, Milano, 2017; UVI, *Focus Agevolazioni, detrazioni, esenzioni & Co. Il labirinto*

delle spese fiscali, in [www.senato.it](http://www.senato.it) - Ufficio Valutazione Impatto - Studi e ricerche, settembre 2018; C. Bergonzini, *Il dovere tributario*, in *Diritto Costituzionale*, n. 2/2019).

Per la fruizione dei soli incentivi all'occupazione, intesi come "benefici economici o normativi riconosciuti ai datori di lavoro in relazione all'assunzione di specifiche categorie di lavoratori" il Capo III del d.lgs. n. 150 del 2015, sostituendo la disciplina dettata dall'art. 4, l. n. 92 del 2012, ha dettato alcune regole, essenzialmente volte a garantire l'effettività dell'incremento occupazionale, ed ha inoltre previsto la costituzione del "repertorio nazionale degli incentivi occupazionali e del lavoro", in adempimento di quanto richiesto dal Reg. (UE) n. 651/2014 sugli aiuti di stato compatibili (C. Garofalo, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di) *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, Cacucci, Bari, 2016, 297; per il profilo eurounitario, L. Tebano, *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato "compatibili"*, Cedam, Padova, 2012).

Con la sola eccezione dello sgravio di cui all'art. 3, comma 9, l. n. 448 del 1998, ormai chiuso, il lavoro autonomo è sempre rimasto estraneo alle politiche sul costo del lavoro, anche perché solo con la l. n. 81 del 2017 l'ordinamento ha preso atto dell'esistenza di un'esigenza di tutela normativa anche di quest'area (A. Alaimo, *Lo statuto dei lavoratori autonomi: dalla tendenza espansiva del lavoro subordinato al diritto dei lavori. Verso ulteriore diversificazione delle tutele?* (l. 22 maggio 2017, n. 81), in *Nuove leggi civili commentate*, 2018, 589; L. Casano, *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge n. 81/2017 e l'attualità della legge n. 4/2013*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2018, 430 ss.; D. Garofalo, *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University press, Modena, 2018).

Peraltro, è valutazione condivisa da molti che l'emergenza pandemica abbia reso trasparente la lacuna di tutele sociali da mancanza di lavoro per i lavoratori autonomi latamente considerati (R. Del Punta, *Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2020, I, 263 ss.; G. Canavesi, *La specialità degli ammortizzatori sociali «emergenza COVID-19»: intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 3/2020, 749 ss.) e non solo a livello italiano (E. Struffolino, G. Borri, *Politiche di sostegno al reddito in Germania durante l'emergenza COVID-19: poteva andare peggio, ma anche molto meglio* Menabò n. 130/2020, <https://www.eticaeconomia.it>; G.

Palomba, *Le misure di sostegno al reddito durante la pandemia dei principali paesi OCSE*, Menabò n. 125/2020, <https://www.eticaeconomia.it>).

Del resto, Le misure emergenziali approntate (G. Cavallini, *Emergenza COVID e contratto di lavoro autonomo*, in [giustiziacivile.com](http://giustiziacivile.com), 2020, 3, 1 ss.; V. Fili, *Decreto "Cura Italia"*, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica e nuova questione sociale*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2020, 332 ss.) presentano un taglio assistenziale, in parte inevitabile, considerato l'integrale finanziamento statale, ma probabilmente accentuato sia dalla loro frammentarietà e occasionalità, che ha costretto a replicarle più volte con decretazione d'urgenza, sia dalla scelta generale di sospendere ogni misura di condizionalità, che, a prescindere dall'inapplicabilità al lavoro autonomo, denota la rinuncia a interventi anche solo di medio periodo e l'arroccamento nell'erronea prospettiva che considera il blocco assoluto del mercato del lavoro.

Dal canto suo, l'Unione Europea ha mostrato di essere consapevole del problema finanziando, con il programma SURE, «regimi di riduzione dell'orario lavorativo o di misure analoghe che mirano a proteggere i lavoratori dipendenti autonomi» (S. Giubboni, «*In a spirit of solidarity between Member States*». *Noterelle a prima lettura sulla proposta della Commissione di una «cassa integrazione guadagni»*, in Menabò n. 122/2020, <https://www.eticaeconomia.it>; M. Faioli (intervista), *Quali sono le implicazioni di SURE?*, in <https://www.anpalservizi.it/notizie>; BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org); F. Costamagna, *La proposta della commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia covid-19 ('sure'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org)). Tuttavia, le caratteristiche emergenziali e temporanee del programma SURE, pongono a livello UE l'interrogativo sulla possibilità di trasformarlo in un meccanismo a carattere permanente (Baratta, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, reperibile al sito [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org); G. Contaldi, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2020; D'AMBROSIO, *Dal Meccanismo Europeo di Stabilità ai "Corona Bonds": le possibili alternative per fronteggiare la crisi dell'eurozona a seguito dell'emergenza Covid-19*, in *Eurojus*, numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 115 ss.; Lionello, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*,



reperibile online al sito [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org); PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, reperibile al sito [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu); MORGESE, *Solidarietà di fatto...e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19*, cit., p. 77 ss.), mentre ripropongono a livello nazionale i problemi di equilibrio del bilancio, evidenziando la necessità di soluzioni diverse da quelle finora adottate.

### 1.3 Metodologia S/T e relativo piano di lavoro (massimo 10.000 caratteri)

**Tabella 1.3 a: Elenco delle attività**

| <b>Attività n.</b> | <b>Titolo attività</b>  | <b>della Aree disciplinari di settori scientifico disciplinari degli studiosi partecipanti</b> | <b>Coinvolgimento ed del Corso di dottorato in scienze giuridiche (indicare Si o No)</b> | <b>Mese di inizio</b> | <b>Mese di fine</b> |
|--------------------|---|--|--|-----------------------|---------------------|
| 1                  | Ricostruzione quadro socio economico e giuridico del lavoro autonomo                  | SECS/P01<br>SPS/09<br>IUS/07<br>IUS/12   | SI   | Mese 1                | Mese 4              |
| 2                  | Le misure emergenziali nazionali e UE a sostegno dell'occupazione                     | IUS/07<br>IUS/12<br>IUS/14   | SI   | Mese 5                | Mese 10             |
| 3                  | Rilevazione politiche/misure di riduzione del costo del lavoro subordinato e autonomo | IUS/07<br>IUS/08<br>IUS/12<br>IUS/14   | SI   | Mese 11               | Mese 16             |

|   |  |  |    |         |         |
|---|--|--|----|---------|---------|
| 4 | Elaborazione/<br>discussione dei<br>risultati della<br>ricerca,<br>redazione<br>volume | IUS/07<br>IUS/08<br>IUS/12<br>IUS/14<br>SECS/P01 | SI | Mese 17 | Mese 24 |
|---|--|--|----|---------|---------|

**Tabella 1.3 b: Elenco dei risultati**

| Risultato<br>n.* | Nome del risultato   | Attività n. | Natura**  | Livello di<br>disseminazione*** | Data di<br>consegna**** |
|------------------|--|-------------|---|---------------------------------|-------------------------|
| 1                | Tassonomia critica<br>delle misure<br>emergenziali e sua<br>discussione  | 1-2         | Seminario<br>Pubblicazione<br>su riviste<br>nazionali<br>degli esiti<br>della fase di<br>ricerca e/o del<br>seminario | pubblico                        | Mese 10                 |
| 2                | Tutele<br>occupazionali e<br>costo del lavoro: un<br>confronto tra lavoro<br>autonomo e lavoro<br>subordinato. | 3           | Seminario<br>Pubblicazione<br>su riviste<br>nazionali degli<br>esiti della fase<br>di ricerca e/o<br>del seminario    | pubblico                        | Mese 16                 |
| 3                | Discussione dei<br>risultati delle fasi<br>precedenti,<br>elaborazione<br>conclusioni                          | 4           | Convegno  | pubblico                        | Mese 17                 |
| 4                | Ebook open acces   | 4           | pubblicazione   | pubblico                        | Mese 24                 |

**Tabella 1.3 c: Elenco degli obiettivi intermedi**

| <b>Obiettivo intermedio n.</b> | <b>Nome dell'obiettivo intermedio</b>  | <b>Attività interessate</b> | <b>Data prevista*</b> | <b>Mezzi di verifica**</b> |
|--------------------------------|--|-----------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1                              | Tassonomia critica delle misure emergenziali per il lavoro autonomo e subordinato  | 1/2                         | Mese 10               | Seminario                  |
| 2                              | Rilevazione politiche/misure di riduzione del costo del lavoro autonomo, confronto con le dinamiche presenti nel campo del lavoro subordinato, ricadute sul sistema giuridico fiscale. | 3                           | Mese 16               | Seminario                  |

**Tabella 1.3 d: Descrizione delle attività - Per ogni attività:**

**Attività 1**

**Obiettivi:** Delineare un quadro socio-economico e giuridico del fenomeno del lavoro autonomo in Italia

**Descrizione del lavoro e ruolo dei partecipanti:** Attività di carattere preliminare allo sviluppo della ricerca, consiste nell'analisi dei dati quali/quantitativi, da un lato, delle normative, dall'altro, sul lavoro autonomo, tenendo conto anche dell'elaborazione UE su tale tipologia di lavoro.

La parte socio-economica è svolta da Mattia Tassinari, la parte giuridica da Chiara Paolini, Martina Bassotti, Gianpiero Marcellini, Filippo Olivelli Guido Canavesi, Gabriele Franza, Giuseppe Rivetti. È coinvolto il Dottorato.

**Risultati:** Conoscenza e comprensione del fenomeno indagato nelle sue specificità.

## **Attività 2**

**Obiettivi:** Ricostruzione e analisi critica delle misure emergenziali per la tutela del lavoro autonomo e subordinato sia a livello nazionale sia UE, con particolare attenzione ai profili relativi al costo del lavoro.

**Descrizione del lavoro e ruolo dei partecipanti:** Seguendo la sequenza degli interventi legislativi nazionali verranno delineate le misure emergenziali a tutela del lavoro e ricostruita la loro disciplina anche in prospettiva diacronica, considerata la rapidità con cui alcune sono state modificate. Oltre il dato sostanziale, l'analisi si soffermerà sui profili delle fonti e su quello fiscale, e gli esiti saranno posti a confronto che la disciplina UE, in particolare il programma SURE, per verificarne, anche attraverso l'esame della prassi applicativa, le ricadute ricostruttive sulle misure italiane.

In questa fase saranno coinvolti, Chiara Paolini, Martina Bassotti, Gianpiero Marcellini, (dottorando di ricerca) Filippo Olivelli Guido Canavesi, Gabriele Franza, Giuseppe Rivetti, Giovanni Di Cosimo, Chiara Bergonzini e Gianluca Contaldi dell'Università di Macerata, nonché i docenti esterni, Silvia Ciucciovino e Pietro Pozzaglia.

**Risultati:** Tassonomia critica delle misure emergenziali per il lavoro autonomo e subordinato. Sua presentazione e discussione in un seminario pubblico, con la partecipazione dei docenti esterni e il coinvolgimento del dottorato.

## **Attività 3:**

**Obiettivi:** Rilevazione politiche/misure di riduzione del costo del lavoro autonomo, confronto con le dinamiche presenti nel campo del lavoro subordinato, ricadute sul sistema giuridico fiscale.

**Descrizione del lavoro e ruolo dei partecipanti:** La ricerca si sposta dalla disciplina emergenziale a quella generale per individuare se vi siano – e quali siano le - misure di tutela occupazionale del lavoro autonomo, in particolare tramite riduzione del costo del lavoro. L'identico percorso va fatto in relazione al lavoro subordinato, anche per cogliere omogeneità e differenze nell'eventuale confronto con le prime. Peraltro, per la quantità e considerata la dispersione legislativa, non è pensabile una loro mappatura esaustiva sul lato del lavoro dipendente. Saranno invece esaminate le misure più rilevanti previste dai grandi provvedimenti di riforma degli ultimi anni e altre di maggior impatto, come rilevabili da alcune ricognizioni esistenti.

Il lato del lavoro autonomo coinvolge soprattutto il momento fiscale, il lavoro dipendente, invece, anche e probabilmente soprattutto quello previdenziale. Trasversalmente si pongono la considerazione delle fonti e la valutazione sul riproporsi, in questo contesto, del tema dell'erosione fiscale, nonché, a livello UE, la questione della compatibilità con gli aiuti di stato. La fase impegnerà tutto il gruppo di docenti maceratesi. L'elaborazione finale coinvolgerà i docenti esterni.

**Risultati:** Accertare l'esistenza, le caratteristiche e l'adeguatezza o le lacune delle tutele occupazionali per il lavoro autonomo, verificarne i profili problematici rispetto alle modalità di finanziamento sia fiscale sia non.

Esposizione e discussione dei risultati in un seminario, con la partecipazione del dottorato.

#### **Attività 4**

**Obiettivi:** Elaborazione/discussione dei risultati della ricerca

**Descrizione del lavoro e ruolo dei partecipanti:** Gli esiti delle fasi precedenti saranno elaborati e discussi nel loro complesso al fine di trarre alcune conclusioni almeno con riguardo a: 1) l'individuazione dei problemi socio-economici e giuridici della tutela occupazionale del lavoro autonomo; 2) l'adeguatezza delle misure emergenziali e la possibilità di renderle permanenti; 3) possibilità e limiti del ricorso ad interventi sul costo del lavoro per risolvere quei problemi; 4) la possibilità di trasformare i meccanismi di sussidio all'occupazione creati a livello europeo per fronteggiare la pandemia, sostenere l'occupazione e creare nuove opportunità lavorative in meccanismi a carattere permanente.

**Risultati:** Offrire un contributo di conoscenza sul profilo (della tutela) occupazionale del lavoro autonomo, finora poco studiato e considerato a livello politica, nonostante le dimensioni del fenomeno. Individuare aspetti critici e formulare proposte di soluzione.

Convegno finale e ebook.

#### **1.4 Destinazione editoriale dei risultati della ricerca:**

I risultati della ricerca confluiranno in una pubblicazione *open access* e/o in articoli in riviste di fascia A.

Il prof. Guido Canavesi sta avviando, in condirezione con il prof. Edoardo Ales e per i tipi dell'Editoriale Scientifica, una collana di *Studi di sicurezza sociale* dotata di un comitato scientifico e di referaggio per pubblicazioni *open access* di monografie e ricerche. Il tema della ricerca rientra pienamente nell'area della Collana. Inoltre, ancora il prof. Canavesi è membro del comitato scientifico o di redazione delle riviste *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, *Diritto del Mercato del Lavoro* e *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, tutte di fascia A. Anche altri membri del gruppo di ricerca hanno responsabilità direzionali o redazionali in riviste scientifiche nei rispettivi settori scientifico disciplinari.

## **2. Implementazione (massimo 7000 caratteri, spazi bianchi e tabelle escluse)**

### **2.1 Responsabile Scientifico**

GUIDO CANAVESI, professore ordinario di Diritto del lavoro all'Università di Macerata, promotore dal 2016 dei Seminari Previdenziali Maceratesi. Tra gli studi in materia previdenziale, *L'età pensionabile nella prospettiva previdenziale*, in *VTDL*, n. 1/2017; *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero* (a cura di), Giappichelli, Torino, 2017; *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di previdenza privatizzate*, in *DRI*, n. 1/2019; *Le interazioni tra diritto all'assistenza sociale e diritto del lavoro. Un tentativo di ricognizione*, in *VTDL*, n. 2/2019; *Il futuro non c'è, il presente guarda al passato. Le misure di pensionamento anticipato nel decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4*, in *MGL*, n.3/2019; *La specialità degli ammortizzatori sociali "emergenza Covid-19": intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *DRI*, n. 3/2020.

## 2.2 Gruppo di ricerca nel suo complesso

Il nucleo del gruppo di ricerca è composto da docenti e ricercatori di Diritto del lavoro interni ed esterni al Dipartimento di Giurisprudenza, con un'esperienza di lavoro di gruppo consolidata anche con i docenti esterni entrambi con competenze sui temi d'indagine. A questo nucleo nelle diverse fasi di attività si affiancano i docenti di Diritto tributario – competenza essenziale alla decifrazione dei dati e definizione di risultati -, Diritto costituzionale e Diritto dell'Unione Europea, che offriranno un contributo di chiarificazione del quadro di contesto e di elaborazione prospettica. Infine, i docenti di Economia politica e Sociologia economica supportano la ricerca con conoscenze essenziali per comprendere effetti e direzione delle dinamiche giuridiche.

MARTINA BASSOTTI, assegnista di ricerca in Diritto del lavoro all'Università di Macerata. Tra le pubblicazioni, *La riforma francese del lavoro, un nuovo modello sociale per le trasformazioni del mondo del lavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2017, n. 1-2); *Le tutele previdenziali nel settore della pesca marittima: specialità e profili critici*", (paper destinato alla discussione nell'ambito del seminario "I giovani giuslavoristi e gli studi di diritto del lavoro in memoria del Prof. Mario Giovanni Garofalo.

CHIARA BERGONZINI, ricercatrice TDA in Diritto costituzionale, esperta di procedure di bilancio e contabilità pubblica, su cui ha pubblicato una monografia e numerosi saggi. Ha approfondito il tema del dovere tributario, dell'erosione fiscale e del rapporto tra agevolazioni fiscali e politiche pubbliche, su cui ha, tr l'altro, pubblicato insieme a Giovanni Luchena *Le tasse non sono per tutti. L'ambivalenza delle agevolazioni fiscali. Quanto danno allo Stato, quanto tolgono ai cittadini?*, FrancoAngeli 2020.

SILVIA CIUCCIOVINO, professore ordinario di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi Roma Tre. Consigliere Esperto del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). Componente del Jean Monnet Centre of Excellence on Labour, Welfare and Social Rights in Europe. Membro dell'Advisory board sulle Politiche di Blockchain nominato in qualità di Esperto dall'OECD Blockchain Policy Centre. È

autrice di due monografie e di oltre cento pubblicazioni di carattere scientifico su riviste di Fascia A, opere collettanee e altre riviste scientifiche.

GIANLUCA CONTALDI, professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, tra i primi studiosi del diritto europeo dell'economia, su cui ha pubblicato un testo di riferimento a carattere generale e vari altri contributi specifici, tra l'altro sui meccanismi di intervento delle istituzioni europee per fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia.

GIOVANNI DI COSIMO, professore ordinario di Diritto costituzionale, si occupa da tempo dell'evoluzione della forma di governo italiana con particolare attenzione al fenomeno della decretazione d'urgenza, tema su cui ha pubblicato da ultimo *Sviluppi del governo parlamentare*, in Rivista AIC n. 2/2020; *Aggiornamenti sul fronte della decretazione d'urgenza*, in Osservatorio sulle fonti n. 2/2019; *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, FrancoAngeli 2014.

GABRIELE FRANZA, professore associato di Diritto del lavoro presso l'Università di Macerata dal 1° febbraio 2017. Abilitato da gennaio 2020 alle funzioni di professore di prima fascia. Autore di saggi e articoli in materia di diritto del lavoro, nonché delle monografie *Il lavoro a termine nell'evoluzione dell'ordinamento* (Milano, 2010) e *Il valore del precedente e la tutela dell'affidamento nel diritto del lavoro* (Torino, 2019).

GIAN PIERO MARCELLINI, dottorando di ricerca in Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Macerata, ha pubblicato *Il convivente more uxorio quale potenziale beneficiario del congedo straordinario per assistere un familiare disabile e l'età avanzata del titolare del diritto quale potenziale causale di subentro dei legittimati sussidiari*, in VTDL, 2019, numero straordinario; *Il diritto agli assegni per il nucleo familiare del lavoratore somministrato assunto a tempo indeterminato anche nei periodi di vacatio*, in MGL, n. 1/2020, pp. 257-266.

CHIARA PAOLINI, assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata. In tema previdenziale ha in corso di pubblicazione, tra l'altro, *"Nessun limite alla ricongiunzione per i liberi professionisti, nota a sentenza*, in DML, III, 2020; *Dai lavoratori dipendenti ai liberi professionisti:*



*la traiettoria della pensione unica tramite ricongiunzione dei periodi contributivi, in Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti: ricongiunzione, totalizzazione, cumulo, a cura di G. Canavesi, in corso di pubblicazione per i tipi dell'Editoriale scientifica, Napoli.*

EMMANUELE PAVOLINI, professore ordinario di Sociologia economica all'Università di Macerata. Suoi interessi di ricerca sono i sistemi di welfare in una prospettiva comparata, con particolare attenzione ai sistemi di protezione sociale del Sud Europa; l'analisi del mercato del lavoro e dello sviluppo economico. È co-direttore del Journal of European Social Policy. Tra le pubblicazioni più recenti: *The Dark Side of the Moon: il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano* (in "Politiche Sociali", 2019, con U. Ascoli); *Comparing occupational welfare in Europe: The case of occupational pensions* (in "Social Policy & Administration", 2018 M. Seeleib-Kaiser); *The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?* (in "Journal of European Public Policy", 2018, con W. Van Lancker)."

PIETRO POZZAGLIA, ricercatore di Diritto del lavoro (Professore associato in attesa della presa di servizio) presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tor Vergata, esperto della materia previdenziale. Tra i suoi scritti, *La previdenza dei liberi professionisti tra solidarietà ed eguaglianza sostanziale*, in VTDL, 3, 2018; *Contributo previdenziale per i medici collaboratori autonomi commisurato al fatturato della società committente: c'è qualcosa che non quadra*, in MGL, 6/2017.

GIUSEPPE RIVETTI, professore associato di Diritto tributario, Autore di diverse pubblicazioni sul tema del *welfare State* e della protezione sociale, si è occupato di tematiche di Diritto tributario legate allo sviluppo economico dei territori. Ha contribuito a predisporre progetti di Fiscalità di vantaggio (Ministero dello sviluppo economico, 2020), progetti per la costituzione di zone economiche speciali – ZES – (Confindustria e Regione Marche), dedicando particolare attenzione al tema del costo del lavoro.

MATTIA TASSINARI, ricercatore in Economia politica presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata. Membro del Centro Interuniversitario di

Economia Applicata alle Politiche per L'industria, lo Sviluppo locale e l'Internazionalizzazione (c.MET05) e del comitato editoriale della rivista *L'Industria*, editore il Mulino. È stato Visiting Researcher presso la School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London (UK).

### **3. Impatto (massimo 3000 caratteri, spazi bianchi e tabelle esclusi)**

#### ***3.1 Impatto previsto rispetto alla implementazione del Dipartimento di eccellenza***

L'innovazione, cardine del progetto del Dipartimento di eccellenza, è declinabile sia in termini tecnologici, cui i più prestano comprensibilmente attenzione, sia in termini sociali, profilo oggi più trascurato, ma di non minore importanza a considerare l'aumento di povertà e diseguglianze non solo materiali. È in questo filone che s'innesta il progetto di ricerca, prestando attenzione a un tema finora rimasto sostanzialmente estraneo al dibattito scientifico, ma che la prova dei fatti ha mostrato necessitare di una riflessione anche progettuale. In tal senso, gli esiti della ricerca vanno considerati un punto di partenza per ulteriori approfondimenti che potrebbero tradursi in ulteriori progetti di ricerca a livello nazionale e internazionale.

#### **3.2 Disseminazione e/o sfruttamento dei risultati di progetto**

La ricerca prevede due seminari e un convegno conclusivo di presentazione e discussione dei risultati delle varie fasi e finali, nonché la pubblicazione di tali esiti sia come singoli articoli su riviste di fascia A di differenti settori scientifico disciplinari sia con un ebook open access, che consente la massima diffusione nel mondo accademico e non.

Considerato il tratto innovativo della ricerca, le potenzialità di disseminazione dei risultati vanno peraltro anche oltre, sia a livello scientifico, dove si potrebbe aprire un percorso di ulteriore approfondimento, attraverso momenti seminariali anche con semplici *discussant* del volume finale, sia a livello dei media, mediante articoli e interviste di taglio giornalistico su testate nazionali o locali cartacee o online, come ilSussidiario, con cui il prof. Canavesi collabora stabilmente.

### **3.3 Produzione di materiale scientifico e divulgativo per il sito web del “Laboratorio di innovazione”**

Tutto il materiale, le registrazioni dei seminari e del convegno e le pubblicazioni *open acces* saranno resi disponibili sul sito del Laboratorio innovazione.

Ancona, 26 novembre 2020

Prof. Guido Canavesi

