

NICOLA DELEONARDIS  
Assegnista di ricerca nell'Università di Udine

## LAVORO AUTONOMO POVERO E POLITICHE (ATTIVE) DI CONTRASTO. L'IMPORTANZA DELLA FORMAZIONE <sup>(\*)</sup>

**SOMMARIO:** 1. La “nuova questione sociale”. 2. *Working povertye* lavoro autonomo: l'importanza della formazione. 3. Occupabilità e povertà: un quadro internazionale e comunitario. 4. La formazione per gli autonomi in Italia. 5. Il Programma GOL: “*Eppur (non) si muove*”. 6. Considerazioni finali.

### 1. La “nuova questione sociale”

La diffusione della pandemia da Covid-19 e le misure attuate dal legislatore hanno acuito le fragilità di numerose categorie professionali escluse precedentemente dal sistema di garanzie eretto per il lavoro subordinato <sup>(1)</sup>. La crisi economico-sociale causata dal virus ha definitivamente acceso i riflettori su di una “nuova questione sociale” <sup>(2)</sup>, così denominata proprio perché interclassista ed estesa anche ai lavoratori autonomi, che ha comportato la “*assimilazione nella diseguaglianza di ceti sociali diversissimi, quali la borghesia e il proletariato*” <sup>(3)</sup>.

Il contributo intende approfondire le misure legislative volte a ridurre la povertà dei lavoratori autonomi, che coniughino lo sviluppo economico con una “partecipazione protetta” dei lavoratori nel mercato del lavoro, *in primis* attraverso efficaci politiche per la formazione.

Occorre sottolineare che una politica di tipo predistributivo, che riconosca l'esercizio di diritti individuali, è priva di poteri taumaturgici, dovendo necessariamente integrarsi con azioni di tipo redistributivo <sup>(4)</sup>, onde evitare il rischio di

---

(\*) Il saggio è stato realizzato nell'ambito del progetto “*WORKING POOR N.E.E.D.S.: NEwEquity, Decent work and Skills*”, CUP G24I19002630001, finanziato dal programma PRIN 2017 (Università degli Studi di Udine).

(1) Secondo la Caritas, nel 2020 la povertà è aumentata, passando dal 31% al 45%. V. Cfr. CARITAS, *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, 2020.

(2) Cfr. V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova “questione sociale”*, in *Lav. Giur.*, 2020, 4, pag. 338 e segg.; D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *Lav. Giur.*, 2020, 5, pag. 429 e segg.; D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, *Adapt Labour Studies*, n. 91, 2020-2021.

(3) A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2020, 4, pag. 707.

(4) V. la *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, 2021, pag. 18.; P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *Lav. Dir.*, 2019, 3, pag. 5 e segg., pag. 20; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability»*

risultare palliativa. D'altronde, proprio la separazione tra politiche predistributive e redistributive preannuncia la diseguaglianza, rendendo difficile cogliere “*la gravidanza dello stato costituzionale, che mira a [...] superare l'organizzazione borghese dello stato liberale monoclasse*”<sup>(5)</sup> e ad approdare ad una società inclusiva.

## 2. *Working poverty* lavoro autonomo: l'importanza della formazione.

Secondo i dati Eurostat, nel 2020 i *working poor* rappresentano il 9,3% della forza lavoro nell'UE, mentre in Italia la povertà lavorativa si attesta al 10,8%<sup>(6)</sup>.

Dall'ultimo rapporto Eufound emerge che il rischio di *in-work poverty* riguarda essenzialmente tre gruppi di lavoratori, quali i *part time workers* (involontari), gli occupati in *temporary jobs* e i lavoratori autonomi privi di dipendenti<sup>(7)</sup>.

Alcune ricerche affermano che il rischio di povertà per i *self-employed* nell'UE tende ad essere triplicato, o addirittura sestuplicato in alcune aree, rispetto ai lavoratori dipendenti<sup>(8)</sup>. Limitandoci ai dati nazionali, la pandemia ha peggiorato le condizioni di tale tipologia contrattuale: nel 2020, se il 68% dei subordinati dichiara di aver percepito la retribuzione per intero, solo il 31,7% dei lavoratori autonomi ha mantenuto invariato il proprio reddito da lavoro<sup>(9)</sup>, mentre si registra finanche una minima percentuale di collaboratori e autonomi “puri” beneficiari di RdC<sup>(10)</sup>. La pandemia da Covid-19 ha certificato il definitivo assorbimento di una parte dei lavoratori autonomi, soprattutto privi di dipendenti, tra i *working poor*.

Secondo l'indice AROP<sup>(11)</sup> proposto dall'UE, si definisce *working poor* chi “*dichiara di essere stato occupato almeno sette mesi nell'anno di riferimento e se vive in un nucleo familiare che gode di un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale dopo l'erogazione delle prestazioni sociali*”.

nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, 113, pag. 1 e segg., spec. pag. 72.

(5) A. MORRONE, op. cit., pag. 712.

(6) Per ulteriori approfondimenti, v. in <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm070/default/table?lang=en> i dati Eurostat.

(7) EUROFOUND, *In-work poverty in the EU*, 2017, pag. 26.

(8) EUROFOUND, *In-work poverty in the UE*, pag. 25; v. anche A. MCKNIGHT, K. STEWART, S. MOHUN HIMMELWEIT, M. PALILLO, *Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches*, European Union, 2016, pag. 57; I. MARX, J. HOREMANS, *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: An Exploration of a Relatively Uncharted Landscape*, IZA DP, 2017, 11007, pag. 14.

(9) L. DE VITA, S. LUCCARINI, *Il lavoro autonomo alla prova della pandemia in Italia*, in M. CARRIERI, C. DAMIANO (a cura di), *Come cambia il lavoro nell'era del Covid. Quarta edizione sui lavoratori italiani*, Arcadia Edizioni, 2020, pag. 183 e segg.

(10) Circa il 2,4% al 31 ottobre 2020. V. CORTE DEI CONTI, *Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro*, 2021, pag. 155.

(11) EUROSTAT, *EU statistics on income and living conditions (EUSILC) methodology – in-work poverty*; v. *EU-SIL User Guide*.

Già la stessa definizione mette in luce ciò che appare una contraddizione in termini dovuta alla compresenza dei riferimenti al lavoro e alle povertà, rompendo con il sillogismo lavoro-retribuzione-dignità che aveva caratterizzato il “secolo del lavoro”<sup>(12)</sup>. Inoltre, nella definizione comunitaria è stato riscontrato un *vulnus* che risiede nella difficile combinazione del concetto di lavoro, che rinvia ad una dimensione individuale, con il concetto di povertà, che acquisisce senso in una dimensione collettiva, attenendo al reddito familiare<sup>(13)</sup>.

Il nucleo familiare, e le sue condizioni occupazionali e reddituali complessive, dunque, si rivela come lo spazio privilegiato all'interno del quale identificare le determinanti strutturali del lavoro povero. Ad esempio, la combinazione di famiglia monoreddito e reddito da lavoro precario determina l'esposizione al rischio di lavoro povero, che si riduce anche qualora a tale reddito se ne integri un altro simile. Ciò implica che il lavoratore povero non può essere (più) confuso con il *low-wage worker*, giacché una bassa retribuzione certamente può condurre alla povertà lavorativa ma, al contrario, la povertà lavorativa non consegue solo ad un retribuzione insufficiente<sup>(14)</sup>.

Sulla povertà lavorativa incidono diversi fattori<sup>(15)</sup> – numerosità del nucleo familiare, bassa retribuzione, misure di conciliazione vita-lavoro, attaccamento al lavoro o intensità di lavoro (*laborforce attachment*) – il cui peso varia a seconda della tipologia contrattuale e del paese di residenza<sup>(16)</sup>. Un altro fattore determinante risiede nello scarso livello di istruzione e formazione professionale che aumentano il rischio di vulnerabilità e, dunque, di povertà lavorativa<sup>(17)</sup>, sia per il lavoratore subordinato, sia per quello autonomo<sup>(18)</sup>.

Alla luce di queste indagini, la formazione per i lavoratori autonomi merita un'analisi specifica, a maggior ragione se si considera la dipendenza ontologica del lavoratore autonomo dal mercato del lavoro (c.d. *mercificazione*<sup>(19)</sup>). Infatti

(12) Sul punto v. M. TUFO, *I working poor in Italia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2020, 1, pag. 185 e segg.; A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, pag. 103 e segg., spec. pag. 121.

(13) M. BARBIERI, op. cit., pag. 7.

(14) E. CRETZAZ, G. BONOLI, op. cit., pag. 6; V. PAPA, *Working poor. Dualizzazione del mercato e lavoro autonomo povero nell'UE*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2021, 1, pag. 49 e segg.; P. BARBIERI, op. cit..

(15) E. CRETZAZ, G. BONOLI, op. cit..

(16) E. CRETZAZ, G. BONOLI, op. cit., *passim* pagg. 20-24; v. anche P. BARBIERI, op. cit., pag. 10.

(17) M. TUFO, op. cit.; P. BARBIERI, op. cit., Secondo l'ISTAT la diffusione della povertà diminuisce al crescere del titolo di studio; Istat, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà*, 2020, pag. 3.

(18) V. L. FULTON, *Trade unions protecting self-employed workers. ETUC*, Brussels, 2018, pag. 20.

(19) Con l'espressione «de-mercificazione» si intende la possibilità per gli individui e le famiglie di ottenere la propria indipendenza a prescindere dalla partecipazione al mercato del lavoro. Più il lavoratore dipende dal mercato del lavoro, più sarà alto il rischio di povertà. Cfr. W. STREEK: *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, 1, pag. 14; M. TUFO, op. cit., pag. 192.

il lavoratore autonomo vive di prestazioni d'opera in cui il fattore tempo risulta marginale rispetto al risultato, ad eccezione del lavoratore parasubordinato, per il quale assume maggior rilievo <sup>(20)</sup>.

Il forte attaccamento al mercato del lavoro del lavoratore autonomo è naturale conseguenza dell'alternanza tra periodi di lavoro e periodi di non lavoro. Alcuni studi dimostrano infatti che, oltre a redditi insufficienti, la povertà del *self-employed* dipende da una minore intensità complessiva del lavoro <sup>(21)</sup>.

Queste analisi porta principalmente a ritenere di primaria importanza l'azione del legislatore sulle politiche attive: un'azione che, *in primis*, dovrebbe garantire un diritto alla formazione "esportabile" <sup>(22)</sup>, cioè una formazione coerente con il tessuto economico-produttivo, ma anche con il percorso professionale già costruito; *in secundis*, dovrebbe essere capace di supportare il lavoratore autonomo povero nelle pieghe di un mercato (del lavoro) che non è perfetto, cioè non "porta a delle transazioni perfettamente libere tra degli agenti" <sup>(23)</sup>.

C'è un filo conduttore che lega bassi livelli di istruzione e qualificazione, basse retribuzioni e povertà lavorativa, sebbene un maggior livello di istruzione non garantisce necessariamente l'affrancamento dal lavoro povero <sup>(24)</sup>. L'impiego delle competenze acquisite dipende anche dalle esigenze del mercato, risultando tali competenze a volte inutilizzate e a volte inutilizzabili in quanto inappropriate <sup>(25)</sup>. È indubbio, infatti, che uno dei principali effetti della digitalizzazione consista – e consisterà – in una modifica del contenuto della prestazione e delle competenze richieste rispetto a quelle possedute dai lavoratori, con la necessità che le stesse debbano riadeguarsi costantemente. Ciò significa che la formazione professionale deve svolgere un ruolo sempre più significativo e che sarà essenziale ripensarne i contenuti e l'organizzazione anche in relazione alle nuove sfide che il mercato pone <sup>(26)</sup>. La soluzione di lungo termine, pertanto, non può eludere considerazioni sulle strategie di sviluppo e investimento, sulla qualità della domanda di lavoro e sulla complementarità tra sistema formativo e struttura occupazionale.

---

(20) Sul punto, *ex multis*, G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro «parasubordinato»*, Angeli, Milano, 1979, pag. 60; F. FERRARO, *Continuità e lavoro autonomo*, in *Labor*, 2020, 5, pag. 583 e segg.

(21) I. MARX, J. HOREMANS, op. cit., pag. 28.

(22) D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *Lav. Giur.*, 2019, 4, pag. 329 e segg., spec. pag. 338.

(23) A. JEAMMAUD, *Mercato del lavoro e diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2008, 2, pag. 273 e segg., spec. pag. 276.

(24) A. MCKNIGHT, K. STEWART, S. MOHUN HIMMELWEIT, M. PALILLO, *Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches*, European Commission, 2016, spec. pagg. 25-26.

(25) M. BROLLO, *Va agevolato l'incontro tra domanda e offerta*, in *Messaggero veneto*, 13 novembre 2021.

(26) M. WEISS, *La sfida regolatoria per i nuovi mercati del lavoro: verso un nuovo diritto del lavoro?*, in *Professionalità studi*, 2018, 2, pag. 9 e segg., spec. pag. 12.

Se si pensa al contenuto della prestazione e agli spazi economici in cui agisce il *self-employed* privo di dipendenti, o anche i c.d. *I-pros* – cioè «*lavoratori autonomi, senza dipendenti, che esercitano un'attività che non appartiene ai settori agricolo, artigianale o del commercio al dettaglio e svolgono attività di natura intellettuale e/o che rientrano nei settori dei servizi*»<sup>(27)</sup> – il costante aggiornamento professionale diventa non solo necessario per non restare indietro rispetto all'evoluzioni del mercato, ma imprescindibile per restare sul mercato<sup>(28)</sup>.

In assenza di un intervento pubblico efficace, il lavoratore autonomo in condizioni di povertà temporanea, dunque, potrebbe peggiorare e consolidare la propria situazione di povertà a causa dell'impossibilità di destinare una parte delle proprie esigue risorse economiche al proprio aggiornamento professionale.

Una risposta politica efficace non deve limitarsi ad affrontare le conseguenze, ma deve anche cercare di sradicare le cause profonde, introducendo strumenti di tutela preventiva che, in un rapporto costi/benefici a lungo termine, potrebbero giovare alle stesse casse dello Stato<sup>(29)</sup>.

### 3. Occupabilità e povertà: un quadro internazionale e comunitario.

Il delicato tema dei *working poor* è contemplato nell'agenda delle organizzazioni internazionali e dall'Unione Europea.

A livello internazionale, è soprattutto con la *Dichiarazione ILO* del 1998 relativa ai quattro c.d. *Core labour standards* che si consolida il contrasto alla povertà lavorativa<sup>(30)</sup>. Ai fini del presente contributo, tuttavia, risulta fondamentale rammentare il primo dei quattro principi della *Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta* del 2008, che promuove lo sviluppo e l'aggiornamento delle competenze *necessarie* che consentano all'individuo “*di avere un'occupazione produttiva per il loro sviluppo personale e il benessere comune*”<sup>(31)</sup>.

La primazia di tale principio non implica che gli altri tre ne siano subordinati, ma rispetta una linea logico-temporale che auspica una tutela del lavoratore a partire dalla ricerca di un'occupazione sino al rispetto dei principi fondanti il diritto del lavoro al fine di un'effettiva eradicazione della povertà lavorativa<sup>(32)</sup>.

(27) V. S. RAPELLI, *European I-Pros: A Study*, 2012, vedilo qui.

(28) Cfr. C. RANCI, L. DI MARIA, P. LEMBI, E. PAVOLINI, *Come cambia il lavoro autonomo tra vecchi e nuovi profili*, in A. BAGNASCO (a cura di), *Ceto medio. Come e perché occuparsene*, Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 211 e segg.

(29) Cfr. A. MCKNIGHT, K. STEWART, S. MOHUN HIMMELWEIT, M. PALILLO, op. cit., pag. 11.

(30) M. BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *Lav. Dir.*, 2019, 1, pag. 63 e segg., spec. pag. 68 e segg.

(31) Gli altri principi sono protezione sociale, dialogo sociale e attuazione dei principi e dei diritti nel lavoro.

(32) Si veda, tuttavia, anche M. BORZAGA, op. cit., pag. 69, il quale ritiene che “se il primo di questi (principi, NdA), che consiste nella promozione dell'occupazione, appare piuttosto generico, sono gli altri tre a costituire, a giudizio di chi scrive, l'ossatura della politica dell'OIL che si sta esaminando”.

Tale opzione interpretativa sembra trovare conferme nell'azione dell'Unione Europea, che ha annoverato le politiche di contrasto alla povertà a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997<sup>(33)</sup> e dalla Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) dello stesso anno<sup>(34)</sup>, trasfuse entrambe nella *Piattaforma Europea contro la Povertà e l'Esclusione Sociale* del 2010, nella quale emerge la volontà di combattere la povertà partendo dalla creazione di nuovi posti di lavoro di qualità.

È soprattutto con il *Pilastro europeo dei diritti sociali* del 2017 che si sovrappongono le strategie dell'UE e dell'ILO, mostrando una simile articolazione di sistema, nonché i medesimi limiti, trattandosi in entrambi i casi di strumenti di *soft law*<sup>(35)</sup>. Il Capo I del *Social Pillar* prevede che ogni "persona" abbia il diritto all'istruzione, alla formazione e all'apprendimento permanente, al fine di garantire la conservazione delle competenze e implementare la partecipazione democratica (Principio I). Il lavoro povero, quale conseguenza dell'esclusione sociale e ostacolo alla partecipazione democratica, trova una prima forma di contrasto attraverso la promozione di un lavoro di qualità anche attraverso il sostegno attivo all'occupazione (Principio 4), in attuazione della "clausola di non regresso" contenuta nell'art. 151 TFUE<sup>(36)</sup>.

In sostanza, considerando anche il Capo II (Condizioni di lavoro eque) ed il Capo III (Protezione sociale e inclusione) del *Social Pillar*, si stratifica un modello di contrasto alla povertà "a setaccio", al fine di svuotare progressivamente le sacche di povertà lavorativa attraverso tre stadi in successione.

Emerge, dunque, una sovrapposizione tra il diritto alla formazione (art. 35 comma 2 Cost.), quale porta di accesso al lavoro (art. 4 Cost.)<sup>(37)</sup>, e i principi sanciti dal Capo I del *Social Pillar* – e in precedenza dalla SEO.

Occorre evidenziare un altro aspetto essenziale: il diritto alla formazione e all'assistenza nel mercato del lavoro si riferiscono alla "*persona ancor prima che al lavoratore*"<sup>(38)</sup>, rispolverando così quel modello di tutela proattiva avanzato circa

(33) M. BORZAGA, op. cit., pag. 73. Sul punto v. anche V. PAPA, op. cit.

(34) Sulla quale, invero, si addensano nubi derivanti dal fatto che l'obiettivo dell'occupazione venga misurato soprattutto attraverso indicatori puramente quantitativi. Cfr. S. SCIARRA, *Fundamental Labour Rights after the Lisbon Agenda*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 36/2005. V., inoltre, M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, 1, pag. 187 e segg., spec. pag. 231; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Bari, Cacucci, 2004, pagg. 136-137.

(35) Cfr. V. PAPA, op. cit., pag. 55. V. anche S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. Dir.*, 2018, pag. 557 e segg.

(36) Su tale clausola v. A. LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro: realtà e retorica*, Bari, Cacucci, 2012, pag. 37.

(37) Sul punto D. GAROFALO, *Formazione e lavoro*, op. cit., pag. 95; A. LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro*, op. cit., pag. 56.

(38) M. BORZAGA, op. cit., pag. 76. L'occupabilità era stata già estesa al lavoro autonomo con la SEO. Cfr. D. GAROFALO, *Formazione e lavoro*, op. cit., pag. 142.

vent'anni fa <sup>(39)</sup>, che eleva a terreno di elezione la tutela del soggetto/persona non più esclusivamente nel rapporto di lavoro, ma anche negli spazi del mercato del lavoro <sup>(40)</sup> e non più e non solo in quanto lavoratore subordinato, ma anche autonomo, secondo la declinazione già avanzata dall'ILO <sup>(41)</sup>.

Un siffatto modello di tutela proattiva, che attribuisce all'occupabilità particolare rilevanza, può essere interpretato secondo una duplice prospettiva. La prima si manifesta accogliendo l'idea dell'“*egualitarismo dal lato dell'offerta*”, che mira a forgiare gli individui nel mercato del lavoro concorrenziale <sup>(42)</sup>. In questo caso il linguaggio dell'occupabilità chiama in causa esclusivamente la responsabilità individuale, al fine di pervenire progressivamente a condizioni di eguaglianza che si manifestano non tanto nel raggiungimento dei medesimi risultati, quanto soprattutto in scelte consapevoli della persona del proprio “*progetto di vita*” <sup>(43)</sup>.

Vi è un altro volto dell'occupabilità, come quello scandinavo, che presuppone una responsabilità collettiva e non solo individuale <sup>(44)</sup>, potenzialmente capace di rinverdire anche i nostri principi costituzionali alla luce della transizione digitale e tecnologica in atto. Essa, infatti, si fonda sulla visione che i diritti sociali della persona alla formazione e al lavoro non mirino solo al raggiungimento di condizioni economiche dignitose (che dovrebbero precludere la povertà), ma anche alla piena partecipazione responsabile del cittadino alla società e al raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.), poiché funzionale all'elevazione professionale della persona <sup>(45)</sup>. In questo senso, dunque, l'occupabilità viene investita di una funzione “emancipatrice” rispetto alla condizione di subalternità sociale ed “affrancatrice” dalle situazioni di povertà lavorativa.

Se pensiamo ai lavoratori poveri, l'idea di un individualismo pienamente responsabile potrebbe generare alcune perplessità, poiché trattasi di soggetti deboli che difficilmente riuscirebbero a re-agire autonomamente nel mercato del lavoro, poiché necessitano del supporto degli attori pubblici e privati quali “*fattori*

---

(39) Cfr. A. SUPLOT (a cura di), *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa: rapporto redatto per la Commissione europea in collaborazione con l'Università Carlos 3. di Madrid*; edizione italiana a cura di P. BARBIERI ed E. MINGIONE, Roma, Carocci, 2003, spec. pagg. 39-68.

(40) B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, 1, pag. 1 e segg., spec. pag. 5.

(41) Cfr. V. DE STEFANO, *L'ambito di applicazione soggettivo degli International Labour Standards dell'OIL*, in *Lav. Dir.*, 2019, 3, pag. 429, spec. pag. 436 e segg.

(42) Cfr. W. STREEK, op. cit., pag. 14.

(43) B. CARUSO, *Occupabilità, formazione*, op. cit., pag. 11.

(44) D. GAROFALO, *Formazione e lavoro*, op. cit., pagg. 341-342.

(45) D. GAROFALO, *Formazione e lavoro*, op. cit., pag. 96; A. LOFFREDO, *Diritto alla formazione*, op. cit., pag. 55. Quella che Morrone chiama “libertà sociale”. Cfr. A. MORRONE, op. cit., pag. 725.

*di conversione*<sup>(46)</sup> in grado di indirizzare la formazione del lavoratore anche in ragione delle esigenze produttive del territorio e del tessuto sociale nel quale si inseriscono. Affinché, dunque, la formazione si trasformi in un effettivo “*incubatore di sicurezza*”<sup>(47)</sup>, in quanto moltiplicatore di opportunità lavorative di qualità, è essenziale che la responsabilizzazione sia condivisa anche tra gli stessi attori pubblici e privati.

Tale modello, che rinvia all’idea di una nuova “cittadinanza industriosa”<sup>(48)</sup>, impone di elevare la formazione al rango di bene pubblico e privato<sup>(49)</sup>. Nel primo caso, quale misura di *up-skilling* e *re-skilling* da adattare ai mutamenti tecnologici e del tessuto produttivo nazionale. Poste tali premesse, la formazione si pone come un bene pubblico poiché diviene oggetto di finanziamento nel mercato del lavoro, anche nei passaggi da un’impresa all’altra, o da un lavoro ad un altro<sup>(50)</sup>. Nel caso di bene privato, invece, la formazione è prodromica alla costruzione della “persona sociale”<sup>(51)</sup>, cioè quel soggetto che esercita il proprio diritto di libertà nella prospettiva di scegliere le coordinate causali, spaziali e temporali della propria prestazione di lavoro.

Questa breve disamina sull’occupabilità, quale prima misura di contrasto alla povertà, è foriera di criticità secondo l’ottica del lavoro autonomo (povero). L’incognita della regolazione del diritto sociale alla formazione e al lavoro per ilavoratori autonomi poveri resta quella di stabilire le condizioni e i costi dell’esercizio di tale diritto, in assenza (solo teoria) di un “contro-interesse” del committente.

Un sistema articolato di politiche attive per il lavoro autonomo, quale complesso di azioni che rinviano all’esercizio di due diritti sociali (diritto alla formazione e al lavoro), risulta fondamentale al fine di arginare il sistema di diseguaglianze e di povertà lavorativa che rallenta l’approdo ad un concreto Stato sociale<sup>(52)</sup>.

---

(46) B. CARUSO, *Occupabilità, formazione*, op. cit., passim., pagg. 16 – 33.

(47) M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, 2, pag. 468 e segg., spec. pag. 473.

(48) Sul punto U. ROMAGNOLI, *Dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2018, 2, pag. 565 e segg.

(49) B. CARUSO, *Occupabilità. Formazione*, op. cit., pag. 35 e segg.

(50) Secondo il modello dei *Transitional Labour Market*. *Ex multis*, v. G. SCHMID, *Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro. Il lavoro non standard. Riflessioni nell’ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2011, 1, pag. 1 e segg.; M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, in *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro. Udine, 13-14 giugno 2019*, Giuffrè, 2020, pag. 99 e segg.; L. CASANO, *Contributo all’analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press, 2020, spec. pag. 93 e segg.

(51) A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell’ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, 3, pag. 18.

(52) A. MARRONE, op. cit., pag. 714.



#### 4. La formazione per gli autonomi in Italia.

Secondo alcuni recenti studi, l'Italia si posiziona – con l'8,1% – molto lontano dalle performance dei paesi europei più avanzati in quanto a partecipazione degli adulti (25-64 anni) alle attività di formazione <sup>(53)</sup>.

Lo studio citato è privo di dati disaggregati, tuttavia, secondo altre ricerche più risalenti, circa il 78,6% del campione di professionisti autonomi intervistati ha partecipato ad attività di formazione professionale. La gratuità dei corsi di aggiornamento è stata prevista per il 20,6% dei casi da associazioni o enti, per il 6,3% da istituzioni pubbliche, per il 6,9% pagata dall'azienda, mentre il 44,8% ha dovuto sostenere individualmente le spese relative alla propria formazione <sup>(54)</sup>. Per quanto riguarda il lavoratore autonomo genuino, o una parte di esso, dunque, il problema non riguarda tanto la propensione all'aggiornamento professionale o la capacità (responsabile) di individuare i percorsi formativi più congeniali, quanto la necessità di predisporre occasioni di formazione che siano gratuite. Ai lavoratori autonomi in grado di sostenere le spese della propria formazione professionale se ne affianca una vasta area costretta a subordinare l'aggiornamento professionale alla soddisfazione di bisogni più urgenti.

Il tema del diritto alla formazione, invero, non è certamente nuovo. Già la proposta di uno "Statuto dei lavori", avanzata sul finire degli anni '90 <sup>(55)</sup> e rimangiata durante la legislatura successiva, prevedeva un quadro legale "per cerchi concentrici", il cui nucleo centrale era costituito da una serie di diritti fondamentali tra i quali figurava il diritto alla formazione permanente <sup>(56)</sup>.

È tuttavia dal 2012, con un'accelerazione a partire dal 2017, che la formazione favore degli autonomi carpisce l'interesse del legislatore, valorizzandone quell'auspicata visione di "*serbatoio permanente di attività capaci di soddisfare le esigenze di formazione lungo tutto l'arco della vita*" <sup>(57)</sup>.

Con l'art. 4, comma 51 ss., l. n. 92/2012, viene introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano il diritto all'apprendimento permanente e alla certifi-

---

(53) INAPP, *Rapporto 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Inapp, 2021, pag. 168.

(54) D. DI NUNZIO, E. TOSCANO, *Vita da professionisti, Rapporto di ricerca*, Associazione B. Trentin, 2015, pag. 27.

(55) Cfr. M. BIAGI, *Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno Statuto dei lavori*, in AA. VV., *Subordinazione e autonomia. Vecchi e nuovi modelli*, Utet, Torino, 1998, pag. 347 e segg..

(56) A riguardo si veda T. TREU, *Statuto dei lavori e Carta dei diritti*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2004, 2, pag. 193 e segg.; Commissione di Studio per la definizione di uno «Statuto dei lavori», *Relazione conclusiva del Presidente della Commissione sullo «Statuto dei lavori» Prof. Michele Tiraboschi*, 19 marzo 2005.

(57) G.G. BALANDI, *Diritto del mercato del lavoro e diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2008, 2, pag. 207 e segg., spec. pag. 219.

cazione delle competenze <sup>(58)</sup>. Anche in funzione della certificazione delle suddette competenze viene emanata la l. n. 4/2013, contenente la regolamentazione dell'attività dei professionisti privi di un albo professionale di riferimento. L'aspetto più importante, e certamente positivo, della l. n. 4/2013, oltre alla regolamentazione delle forme associative in singole o aggregate (artt. 2 e 3), è la disciplina della certificazione delle competenze attraverso il ricorso ad organismi accreditati ad Accredia (art. 9). Il sistema di certificazione delle competenze introdotto dalla l. n. 4/2013 è il frutto del compromesso tra le "due anime" <sup>(59)</sup> del nuovo modello di autoregolamentazione: quella delle associazioni e quella delle istanze tecniche che garantiscono il sistema (UNI e Accredia). La prima valorizza un modello di certificazione in continuo divenire controllato dalle associazioni in un mercato del lavoro in cui la nuova competenza cannibalizza la desueta. La seconda, invece, sostiene l'importanza della certificazione proveniente dall'esterno (Accredia) nel definire le competenze di una professione al fine di assicurare la trasparenza.

L'aspetto che si ritiene interessante è il rapporto sinergico che si instaura tra le associazioni che autorizzano il professionista ad ottenere il marchio o l'attestato di qualità e di qualificazione professionale dei propri servizi e lo stesso professionista. Da un lato, l'associazione beneficia di un riconoscimento ufficiale, legittimata dalla partecipazione all'elaborazione della normativa tecnica UNI relativa alle singole attività professionali; dall'altro, invece, al professionista viene riconosciuta la qualità della prestazione svolta sia nel caso di certificazione direttamente concessa dall'Accredia, sia mediante l'affiliazione all'associazione professionale <sup>(60)</sup>.

Questo sistema, tuttavia, a parere di chi scrive, si fonda sulla capacità del professionista di sopravvivere nel mercato del lavoro. Se la certificazione delle competenze risulta fondamentale al fine di garantirne la qualità e l'aggiornamento mediante corsi di formazione, alcuni dubbi sorgono rispetto alla possibilità che si accentuino le diseguaglianze <sup>(61)</sup>, a causa delle difficoltà economiche dei lavoratori autonomi poveri che impediscono loro di fruire dei servizi di aggiornamento professionale erogati dalle associazioni.

---

(58) G. R. SIMONCINI, *Occupabilità e produttività del lavoro: il nodo della certificazione delle competenze*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2017, 3, pag. 687.

(59) 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 *Dir. Rel. Ind.*, 2018, 2, pag. 430 e segg., spec. pag. 438. Per un'ampia analisi della l. n. 4/2013 si rinvia a ID., *Contributo all'analisi giuridica*, op. cit., pagg. 41-92.

(60) Cfr. D. SCARPA, *Le professioni non organizzate: una prima riflessione in tema di struttura, organizzazione e trasparenza (Legge 14 gennaio 2013, n. 4)*, in *Studium iuris*, 2014, 2, pag. 143 e segg.

(61) Tale rilievo è stato evidenziato anche da L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica*, op. cit., pag. 53, secondo la quale il rischio può essere superato attraverso il modello dei *Transitional Labour Market*.

Il rischio è che la norma, dunque, disvelando tutte le contraddizioni del sistema comunitario (v. art. 101 TFUE), vada nella direzione di rafforzare esclusivamente la concorrenza tra i lavoratori autonomi, consolidando quell’ “*ordine spontaneo*”<sup>(62)</sup> contrario ai principi ispiratori del disegno costituzionale.

In sostanza, si vuole affermare che non è il sistema di certificazione delle competenze, previsto dalla l. n. 4/2013, a generare perplessità, quanto l’assenza di un raccordo con le politiche attive del lavoro e di un supporto pubblico nel mercato per i professionisti più vulnerabili (e in condizioni di povertà), palesandosi come un microcosmo distante e semisconosciuto di cui possono giovare solo i lavoratori autonomi forti.

Tale riflessione si consolida spostando il *focus* sul D.Lgs. n. 150/2015.

Con la ricentralizzazione delle competenze in capo all’Anpal stabilita dal D.Lgs. n. 150/2015<sup>(63)</sup>, permane la stessa logica concorrenziale che sottovaluta l’incidenza della povertà lavorativa sugli autonomi, escludendoli del tutto dal sistema delle politiche attive. In primo luogo, è assente qualsiasi riferimento all’apprendimento permanente sancito dalla riforma Fornero e al provvedimento di attuazione (D.Lgs. n. 13/2013<sup>(64)</sup>); né tantomeno si riscontra un rinvio alla l. n. 4/2013, che avrebbe potuto incanalare entro una dimensione pubblicistica il sistema di autoregolazione delle professioni “non protette”.

Ancora, l’art. 18, lett. h), D.Lgs. n. 150/2015, contempla tra le funzioni dei CPI la “*gestione, anche in forma diretta, di incentivi all’attività di lavoro autonomo*”, individuata tra i LEP dal successivo art. 28. Il decreto in parola non sembra sia stato declinato secondo la prospettiva dell’occupabilità, ma in quella della mera attivazione – o mera responsabilizzazione individuale – rivestendo una funzione più importante il bagaglio di competenze già acquisite dal lavoratore piuttosto che il potenziamento delle *skills*<sup>(65)</sup>. Anche in questa luce, la disposizione non considera il rischio di un incremento dei lavoratori autonomi poveri, sedotti dalla prospettiva di ottenere la NASpI, nella veste di incentivo economico, per l’avviamento della propria attività e successivamente abbandonati nel mercato del lavoro.

---

(62) R. PESSI, *Lavoro, mercato, «ordine spontaneo», regolazione transnazionale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2009, 3, pag. 277 e segg., spec. pag. 281.

(63) Sul punto cfr. D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione della competenza*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, 2016, pag. 9 e segg.; v. anche S. VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2017, 3, pag. 477 e segg., spec. pagg. 499-450.

(64) Dando vita ad un “dialogo tra sordi”, come è stato definito da D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale*, op. cit., pag. 337; v. anche L. CASANO, *Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l’opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021,4, pag. 97 e segg.

(65) D. GAROFALO, *Il modello di politica attiva del lavoro nella riforma Renzi: occupabilità vs attivazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, 2016, pag. 325 e segg.

Alcuni cambiamenti sembrano profilarsi con la l. n. 81/2017, che dedica discreto spazio al lavoratore autonomo nel mercato in linea con gli auspici comunitari, tesi ad estendere le politiche attive del lavoro anche al lavoro autonomo <sup>(66)</sup>.

L'art. 10 prevede la costituzione di sportelli dedicati alla raccolta di domande e richieste di lavoro, alla promozione e all'orientamento del lavoratore autonomo presso i CPI, gli enti autorizzati e accreditati, anche attraverso convenzioni con ordini e collegi, associazioni dei professionisti privi di ordini e collegi (di cui alla l. n. 4/2013) e sindacati comparativamente più rappresentativi <sup>(67)</sup>. Si tratta certamente di una novità interessante che concede cittadinanza al lavoro autonomo nella dimensione tutelata dall'art. 4 Cost., trovando riscontri positivi della dottrina <sup>(68)</sup>. Ciononostante, anche in questo caso, il rischio della povertà lavorativa si insidia sotto le sembianze della "politica del costo zero" <sup>(69)</sup>, ormai divenuta una costante della legislazione in materia di politiche attive (v. art. 10, c. 5), con dei risultati in previsione poco soddisfacenti <sup>(70)</sup>.

Nella medesima ottica dell'autoimpiego si può leggere l'art. 9, l. n. 81/2017, che interviene a modifica dell'art. 54, c. 5, del TUIR., in materia di oneri per la formazione professionale. In questo caso la deducibilità "integrale" delle spese, entro il limite annuo di 10.000 e non più al 50% (c. 1), attiene ai costi per la formazione, aggiornamento professionale e sbocchi occupazionali. La novella, anche nei suoi tratti innovativi, non è priva di lacune e criticità, che risiedono in primo luogo nel limite di spesa sino ai 10.000 euro e, soprattutto, nella certificata sfiducia da parte del legislatore verso l'effettiva capacità dei CPI di adempiere ai compiti stabiliti dall'art.10 del Jobs Act del lavoro autonomo <sup>(71)</sup>. D'altronde, sino a quando le politiche attive saranno private di risorse economiche ogni riforma risulta vellei-

---

(66) Cfr. V. Commissione, SWD (2017) 201 final, 26 aprile 2016, pagg. 20-21.

(67) Sul punto D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore autonomo nel mercato del lavoro dopo la l. n. 81/2017*, in *Variations. Temi Dir. Lav.*, 2018, 3, pag. 645 e segg.; per una lettura più recente, anche alla luce degli effetti della pandemia, v. C. GARBUIO, *Lavoro autonomo e politiche attive e passive del lavoro: riflessioni in tempi di Crisi*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2021, 1, pag. 122 e segg.

(68) V. G. CANAVESI, *Mercato del lavoro, servizi per l'impiego e lavoro autonomo. Un gap difficile da colmare*, in *questa Rivista*, 2018, pag. 685 e segg.; Cfr. S. GIUBBONI, *Il Jobs act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2017, pag. 471 e segg., spec. pag. 483.

(69) V. D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale*, op. cit., pag. 335. Cfr., inoltre, A. OLIVIERI, *Industria 4.0 e tutele nel mercato per i lavoratori autonomi: un progetto effettivamente promozionale?*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo-agile-occasionale*, Adapt University Press, 2018, pag. 215 e segg.

(70) Secondo l'art. 10, c. 2, i soggetti convenzionati devono essere pubblicizzati sul sito dell'Anpal. Ad oggi, sembra vi sia solo un accordo, stipulato tra Anpal e Confprofessioni nel febbraio 2019. V. il sito [www.anpalservizi.it](http://www.anpalservizi.it).

(71) V. V. LAMONACA, *Agevolazioni fiscali per i lavoratori autonomi vecchie (rivisitate) e nuove*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro*, op. cit., pag. 201 e segg.

taria<sup>(72)</sup>, in “*una drammatica frattura tra Sollen dello Stato sociale (come progetto di Paese) e Sein della disegualianza (nelle sue forme più disparate)*”<sup>(73)</sup>.

La marginalità del lavoro autonomo emerge, sempre rispetto alle *chances* formative, nella legge di stabilità 2018, art. 1, cc. 46-56, l. n. 205/2017, che ha previsto un credito d'imposta in formazione 4.0. per acquisire le competenze relative alle tecnologie previste dal *Piano Industria 4.0*. Le disposizioni citate prevedono un incentivo fiscale che solleciti un investimento delle imprese per la formazione del personale dipendente. Anche in questo caso i lavoratori autonomi sono esclusi dal credito di imposta quali lavoratori beneficiari dalla politica di incentivo fiscale, ancorché non propriamente dalle attività formative, che possono essere comunque attivate dal datore di lavoro/committente nei confronti di tutti i collaboratori dell'impresa<sup>(74)</sup>; ipotesi altamente improbabile.

Alla luce, dunque, delle disposizioni qui citate, emerge che il lavoratore autonomo povero difficilmente può “concedersi il lusso” di destinare parte delle proprie esigue risorse economiche all'aggiornamento professionale.

Se si intende la formazione professionale quale “pilastro” delle politiche attive e dell'occupabilità, è essenziale che i lavoratori autonomi depotenziati nel mercato a causa di riscontrate difficoltà economiche siano supportati dall'attore pubblico, pena un allargamento della forbice tra chi può permettersi una formazione adeguata e costante e chi, invece, è costretto a selezionare oculatamente la destinazione delle proprie risorse economiche.

Su quest'ultimi aspetti, alcune aperture si scorgono con l'introduzione dell'Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa (ISCRO)<sup>(75)</sup>. Con i commi 386-401, art. 1, l. n. 178/2020 (Legge finanziaria per il 2021), viene istituito un Fondo sperimentale per il triennio 2021-2023 di integrazione al reddito a favore dei lavoratori autonomi di cui all'art. 53, c. 1, del TUIR che siano iscritti alla Gestione separata. L'art. 1, c. 400, l. n. 178/2020, introduce un raccordo tra le politiche attive del lavoro e l'ammortizzatore sociale, volto all'“*aggiornamento professionale per i lavoratori beneficiari*”. La circ. Inps 30 giugno 2021, n. 94 rinvia ad un decreto del Min. del Lavoro per la definizione delle modalità di avviamento

---

(72) V. L. VALENTE, *Contrasto alla povertà e promozione del lavoro tra buoni propositi e vecchi vizi*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2018, 4, pag. 1081 e segg., spec. pag. 2001.

(73) A. MORRONE, op. cit., pag. 707; v. anche A. LOFFREDO, op. cit., pag. 26 che, in riferimento ai diritti sociali, sottolinea la necessità di scindere la titolarità di un diritto dalla possibilità concreta di esercitarlo.

(74) D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale*, op. cit., pag. 343.

(75) *Ex multis*, A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2021, 2, pag. 209 e segg., pag. 235 e segg.; R. ZUCARO, *L'impatto della pandemia sul reddito da lavoro non subordinato, possibili scenari*, in *Lavoro-DirittiEuropa*, 2021, 3.

di tali percorsi; decreto ad oggi non ancora adottato, col risultato che resta privo di coordinamento il rapporto tra politiche passive e attive del lavoro. Tuttavia, al di là di questo aspetto, il provvedimento non trascurava la dimensione formativa, sebbene la selettività dei soggetti beneficiari (c. 388) lascia presagire che esso si limiterà ad un numero esiguo di lavoratori autonomi in condizioni di povertà lavorativa.

### 5. Il Programma GOL: “Eppur (non) si muove”.

L’auspicata conclusione della pandemia da Covid-19 sembra portare in dote un rinnovato indirizzo del legislatore: il superamento progressivo della fase emergenziale-assistenziale. Gli obiettivi del Piano UE (*Next Generation EU, SURE, React-EU*) si palesano, per quanto attiene l’oggetto del presente contributo, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, con la Missione 5, Componente 1, ha istituito il Programma nazionale “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” (GOL), regolato dal decreto del Min. del Lavoro del 5 novembre 2021 <sup>(76)</sup>.

Il Programma GOL mira al potenziamento dei CPI e all’inserimento occupazionale di tutti i soggetti in stato di disoccupazione, tra i quali annovera due tipologie di lavoratori autonomi. I primi sono i lavoratori autonomi che cessano la propria attività; i secondi sono i *working poor*, ossia lavoratori occupati “il cui reddito da lavoro sia inferiore alla soglia dell’incapacità secondo la disciplina fiscale” <sup>(77)</sup> (v. art. 13 del TUIR, d.P.R. n. 917/1986).

Preliminarmente occorre rilevare che questa definizione giuridica di *working poor* risulta limitativa rispetto alla definizione comunitaria di lavoratori a rischio di povertà, poiché il decreto del Min. del Lavoro, rinviando al D.L. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019, in materia di Reddito di cittadinanza <sup>(78)</sup>, equipara i *working poor* ai percettori di RdC. Secondo la definizione adottata dal decreto, dunque, possono considerarsi *working poor* solo coloro i quali mantengono lo stato di disoccupazione (art. 4, comma 15-*quater*, l. n. 26/2019), che rappresentano solo un sottoinsieme dei lavoratori *at risk of poverty*, come definiti dall’UE.

L’esigua platea dei possibili beneficiari induce a ritenere che il Programma GOL non include i lavoratori che necessitano esclusivamente di un rafforzamento del proprio “*labour market attachment*”, ma solo quelli non più occupati (chi cessa l’attività di lavoro autonomo) o la cui attività di lavoro è pressoché inesistente.

Tale dato trova conferme nella l. 30 dicembre 2021, n. 234 (legge finanziaria per il 2022), art. 1, commi 251-252, secondo cui “*al fine di migliorare l’accesso [...] ai servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione dei la-*

---

(76) In GU, Serie Generale, n. 306 del 27 dicembre 2021.

(77) Si veda l’*Allegato A*, p. 40, del Decreto del Min. del Lavoro del 5 novembre 2021.

(78) *Ibidem*.

*voratori autonomi titolari di partita IVA, le misure di assistenza intensiva all'inserimento occupazionale del programma nazionale GOL sono riconosciute anche ai lavoratori autonomi che cessano in via definitiva la propria attività professionale".*

Nella disposizione in commento, rispetto al decreto del Min. del Lavoro, viene addirittura rimosso il riferimento ai *working poor*, mentre permane quello ai lavoratori che cessano la propria attività.

La disposizione in esame, dunque, sembra estendere il Programma GOL ai lavoratori autonomi che abbiano chiuso la partita IVA <sup>(79)</sup>. Secondo questa ricostruzione, e in virtù del fatto che il legislatore qualifica i beneficiari come "lavoratori autonomi", potrebbero usufruire del Programma GOL gli autonomi privi di partita IVA inoccupati o che svolgano l'attività "occasionalmente".

La disposizione non è, tuttavia, avara di contraddizioni. In primo luogo, l'art. 1, c. 251, evidenzia che i servizi di orientamento, riqualificazione e ricollocazione sono diretti agli autonomi titolari di partita IVA, che cessano in "*in via definitiva la propria attività professionale*". Secondo una lettura testuale della norma, dunque, non sembrerebbe venir meno il requisito della partita IVA, ma solo la cessazione dell'attività professionale.

Vi è un'altra ragione, inoltre, che accresce le perplessità. Come si è già detto, l'obiettivo del Programma GOL è quello di promuovere l'occupabilità; nel caso specifico, l'occupabilità del lavoratore autonomo (c. 251). Appare contraddittoria una norma volta a potenziare l'occupabilità del "lavoratore autonomo" (*ipse dixit*) e a procurargli occasioni di lavoro se tale potenziamento è destinato solo al lavoratore che ha chiuso la propria partita IVA. Il Programma GOL, dunque, si rivolgerebbe – e così sembra fare – a favore del disoccupato (*ex* lavoratore autonomo) o al lavoratore occasionale che, per definizione, è destinato a restare in condizione di povertà lavorativa, poiché l'occasionalità è sintomatica di instabilità lavorativa e della difficoltà del lavoratore a reperire sul mercato *chance* di lavoro. La promozione dell'occupabilità dovrebbe riguardare anche quei lavoratori autonomi poveri che continuano ad esercitare la propria attività di lavoro in autonomia con partita IVA <sup>(80)</sup>, ma necessitano di politiche pubbliche di sostegno. Al contrario, l'obbligo della "cessazione dell'attività", privo tra l'altro di qualsiasi specificazione temporale, lascia presagire che l'intervento si rivolga a favore di *ex* lavoratori autonomi o di lavoratori autonomi percettori di RdC.

---

(79) Cfr. *Politiche attive estese agli autonomi*, in *Sole 24Ore. Legge di bilancio e decreti. Le nuove regole per il lavoro*, 27 gennaio 2022, pag. 6.

(80) D'altronde GOL distingue 4 percorsi differenti a seconda che il lavoratore sia facilmente occupabile e "vicino al mercato del lavoro" (1. Reinserimento occupazionale), oppure qualora si manifesti "una certa distanza dal mercato del lavoro" (2. Upskilling e 3. Reskilling) o nei "casi più complessi" (4. Lavoro ed inclusione). V. *Allegato A*, cit., pag. 43 e segg.

## 6. Considerazioni finali.

Il lavoratore autonomo, e in particolare il lavoratore autonomo povero, non gode ancora di un diritto all'apprendimento permanente. Allo stesso tempo, l'esercizio del diritto al lavoro mediante un complesso di politiche attive *ad hoc* è più fiacco rispetto a quello – già debole – previsto per il lavoratore subordinato. Se, da un lato, ciò sembra comprensibile, stante la difficoltà di costruire un reticolo di norme volta a favorire l'aggiornamento delle competenze del lavoratore autonomo e a sostenerne i costi, dall'altro, si rammenta come ormai il lavoratore autonomo sia coinvolto, al pari del lavoratore subordinato, nelle medesime logiche di esercizio del potere, tanto da rendere sempre più sfumata la differenza tra le due fattispecie<sup>(81)</sup>.

In presenza di un siffatto apparato di politiche attive, è d'obbligo virare su di un binario più "sociale"<sup>(82)</sup>, che consideri l'attività delle rappresentanze parasindacali<sup>(83)</sup> e sindacali; attività ben consolidate all'estero<sup>(84)</sup>.

Nel caso delle rappresentanze parasindacali, è interessante l'attività svolta da Acta (Associazione Consulenti Terziario Avanzato). Oltre a rivendicare un diritto alla formazione permanente<sup>(85)</sup>, l'associazione ha avanzato una proposta volta a parametrare il "compenso dignitoso" per i *freelance*, proponendo un aumento del compenso pari al 25% della retribuzione prevista dai CCNL di riferimento, quale costo ulteriore dovuto, fra gli altri, alla formazione che grava sul lavoratore autonomo<sup>(86)</sup>.

Nel caso della rappresentanza sindacale classica, invece, si fa strada l'attività della CGIL, cristallizzata nella *Carta dei diritti*, volta a garantire un nucleo di diritti centrati sulla persona e fondata sul principio di uguaglianza, quale "motore immobile" in grado di riunire le diverse forme di espressione del lavoro, trovando un solido collegamento con il *Social Pillar* del 2017.

Rispetto ai temi qui oggetto d'interesse, la *Carta* si distingue per la fondamentale importanza rivestita dagli art. 2 (Diritto al lavoro) e art. 17 (Diritto ai saperi). Il primo stabilisce il diritto al lavoro di ogni persona consapevolmente scelto; il

---

(81) Cfr., *ex multis*, A. SUPLOT, *Autonomia e subordinazione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2000, 2, pag. 217 e segg.; A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, in *DRI*, 2015, 1, p. 109 e segg.; M. BORZAGA, *Storia di uno "sconfinamento: l'emergere di dinamiche di potere nel lavoro autonomo*, in *Lav. Dir.*, 2021, n. 3-4, pag. 503 e segg.

(82) D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale*, op. cit., pag. 336.

(83) V. B. CARUSO, B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 326/2017.

(84) Si può sostenere, infatti, che l'erogazione di corsi di formazione a favore dei lavoratori autonomi da parte dei sindacati sia suffragata in tutta Europa. Sul punto L. FULTON, op. cit., pag. 67.

(85) Si veda il Punto 4 del Memoria presentato dall'associazione il 5 giugno 2014 presso la Commissione Lavoro del Senato. V. [www.actainrete.it](http://www.actainrete.it).

(86) V. *Quanto devo farmi pagare?*, in [actainrete.it](http://actainrete.it).



secondo, invece, il diritto soggettivo di accedere ad un sistema di apprendimento e formazione permanente per tutta la vita <sup>(87)</sup>. A seguito di una lettura integrata delle due disposizioni vengono in rilievo due considerazioni.

In primo luogo, la conformità delle attitudini professionali al tessuto economico-produttivo (art. 2, c. 2) diventa una naturale conseguenza di politiche attive in grado di assolvere alle proprie funzioni, quali strumento che rafforza la partecipazione della persona alla vita economica e sociale del Paese (art. 17, c. 2).

Un secondo aspetto, più importante nella prospettiva qui adottata, è la previsione che vede gravare in capo allo Stato l'obbligo di assicurare un sostegno alla ricollocazione professionale e alla formazione permanente anche a favore di coloro i quali siano privi di risorse, attraverso un sostegno economico (art. 2, c. 3) che muta "*in ragione delle personali condizioni economiche e sociali*" (art. 17, c. 1).

Le organizzazioni sindacali dunque rivendicano un nuovo approccio del legislatore verso le politiche attive; un approccio che sia economicamente sostenuto ed inclusivo.

In conclusione, sembra sia acclarata la necessità che le politiche di contrasto al lavoro autonomo povero debbano partire dal riconoscimento di un diritto soggettivo alla formazione (permanente) e da politiche attive del lavoro funzionanti.

Se, da un lato, è arduo pensare ad un sistema in cui sia il committente a forgiare una professionalità esterna alla propria organizzazione di lavoro, dall'altro non sembrerebbe idea così peregrina valutare la promozione della formazione del lavoro autonomo genuino – magari attraverso incentivi – in termini di utilità che l'impresa ne trae. Si intende dire che, assodata la presenza di una macro-organizzazione dell'impresa e di una micro-organizzazione del lavoratore autonomo privo di dipendenti, la formazione diventa funzionale a valorizzare i riflessi oggettivi del contratto d'opera in un'organizzazione relazionale dell'impresa che si manifesta come destrutturata sul piano organizzativo ma unitaria sul piano funzionale.

Proprio il legislatore è chiamato, dunque, a ridisegnare i (rigorosi) limiti posti all'estensione del Programma GOL ai lavoratori autonomi poveri e a promuovere interventi innovativi – nel caso, anche sperimentali – che intendano effettivamente collocare tale tipologia contrattuale sotto l'ombrello protettivo dell'art. 35 Cost., nelle sue varie declinazioni previste dal c. 1 e dal c. 2.

*ABSTRACT: Il paper analizza la condizione di povertà lavorativa in cui versano i lavoratori autonomi, soprattutto a seguito della pandemia da Covid-19. Un focus particolare è dedicato alla formazione e al recente Piano GOL, quali misure di*

---

(87) Esercicabile dal lavoratore autonomo a seconda delle esigenze del committente, *ex art.* 17, c. 6.

*contrasto potenzialmente in grado di ridurre la povertà lavorativa del lavoratore autonomo già nel mercato del lavoro.*

*ABSTRACT: The paper analyses poverty condition of self-employed, especially after the pandemic caused by Covid-19. A particular focus is dedicated to the training and to the GOL Program for the self-employed.*