



Associazione per gli Studi internazionali e comparati
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Incompatibilità tra mobilità e lavoro autonomo. Proposta di revisione alla luce della dottrina sociale della Chiesa

ANTONIO SAVO*

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** Economia sommersa e regolamentazione del diritto al lavoro. – **3.** Incompatibilità tra sussidio di mobilità e lavoro autonomo. – **4.** Il lavoro, un diritto-dovere inalienabile. – **5.** Sostegno alla disoccupazione e responsabilità di chi lo riceve. – **6.** Proposta di revisione dell'incompatibilità tra lavori saltuari e sussidi di mobilità.

Working Paper n. 83/2009

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

1. Premessa

L'economia sommersa è un fenomeno molto esteso, spesso motivato dall'esigenza d'integrare lo stipendio o il sussidio di disoccupazione con piccoli guadagni; in qualche modo viene alimentato dall'incompatibilità contrattuale tra i lavori saltuari con il trattamento economico ufficiale.

Il 70% di chi riceve sussidi di disoccupazione e il 35% dei dipendenti integrano la retribuzione con piccoli lavori "in nero", per via dell'incompatibilità con il trattamento di sostegno. In questi divieti si evidenzia una mentalità statalista che in cambio della solidarietà annulla i diritti della persona. Sono veti che contrastano con la dottrina sociale della Chiesa, che considera il lavoro un diritto-dovere inalienabile, strumento di realizzazione della propria vocazione e finalizzato alla sopravvivenza personale e familiare.

In questo articolo il problema dell'incompatibilità tra sussidi di sostegno alla disoccupazione e lavoro autonomo è analizzato esaminando il diritto al lavoro alla luce dell'insegnamento sociale della Chiesa e su questa base viene formulata una proposta per il suo superamento. Chi riceve un sussidio insufficiente al proprio mantenimento potrà far fronte alle difficoltà lavorando in proprio, ma contemporaneamente dovrà contraccambiare, operando a favore della società, così come insegna la dottrina sociale. Ne beneficia lo Stato, che recupera buona parte della spesa erogata in sussidi, i servizi pubblici, che ricevono un supporto anche qualificato senza costi. In ultima analisi tutto va a vantaggio del bene comune.

2. Economia sommersa e regolamentazione del diritto al lavoro

Il mondo del lavoro è in crisi, la Commissione europea ha annunciato la perdita di centinaia di migliaia di posti lavoro tra la fine del 2008 e gli inizi del 2009 ⁽¹⁾, lo Stato italiano stanziava otto miliardi di euro per gli ammortizzatori sociali ⁽²⁾, probabilmente insufficienti a coprire le esigenze visto che diverse decine di migliaia di precari della pubblica amministrazione rischiano di perdere il posto di lavoro senza poter godere di alcun sussidio di sostegno ⁽³⁾. Eppure di lavoro c'è ne è tanto, se è vero che l'economia non ufficiale nel nostro Paese ha generato nel 2007 almeno 549 miliardi di euro, corrispondenti al 35% del Pil ufficiale, pari al Pil di Finlandia (177 mld), Portogallo (162

* Antonio Savo è ingegnere.

⁽¹⁾ *Crisi: Ue prevede perdita 3,5 milioni posti lavoro in 2009*, in www.rassegna.it, 17 febbraio 2009.

⁽²⁾ *Intesa Governo-Regioni su 8 mld per ammortizzatori sociali*, in www.adnkronos.com, 17 febbraio 2009.

⁽³⁾ In <http://iltempo.ilssole24ore.com/adnkronos/>.

mld), Romania (117 mld) e Ungheria (102 mld) messi insieme ⁽⁴⁾.

Quasi la metà, 300 miliardi di euro, è generata dal lavoro sommerso, che rappresenta il 54,6% dell'economia non osservata (seguono la mancata fatturazione a opera di aziende e imprese, 28,4%, la cosiddetta economia "informale", 17%); ci sono giovani in cerca di prima occupazione, extracomunitari non in regola, studenti, pensionati, casalinghe. Ma ciò che caratterizza questo fenomeno è che in maggior parte è generato da lavoratori che dispongono di un reddito fisso e da lavoratori in mobilità o in cassa integrazione. Si valuta infatti che il lavoro sommerso sia praticato da circa il 35% dei lavoratori dipendenti ⁽⁵⁾ e da circa il 70% dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità e cassa integrazione ⁽⁶⁾, una fascia sociale in cui stipendi o sussidi non sono spesso sufficienti a *far quadrare i conti ed ad arrivare alla fine del mese*.

Si tratta di lavoro non ufficiale, anche perché spesso incompatibile con il posto di lavoro o con il trattamento di sostegno; il problema è quindi in qualche modo alimentato dai divieti posti dai contatti di lavoro che non tengono conto delle difficoltà economiche in un contesto di profonda crisi come quella in atto. Del resto, in linea di principio, il doppio lavoro non è illegittimo, come evidenziato dal fatto che è consentito ad alcune categorie, come quella dei medici, ai quali è consentito svolgere la professione autonoma all'interno dell'ospedale dal quale dipendono.

Lo studio che segue prende in considerazione il divieto imposto ai lavoratori in mobilità, ma le considerazioni effettuate si possono estendere a tutti quei casi in cui il lavoro nero è alimentato da una regolamentazione del lavoro apparentemente inadeguata.

L'Inps, nel rispondere a un quesito della sede regionale del Piemonte, ha di recente affermato che «l'indennità di mobilità è da ritenersi incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività autonoma» ⁽⁷⁾. La dichiarazione di incompatibilità non è riferita alla percezione di un reddito, se ne deduce quindi che qualunque attività lavorativa, anche se esercitata in forma gratuita

3. Incompatibilità tra sussidio di mobilità e lavoro autonomo

⁽⁴⁾ *Sommerso. Eurispes: il 35% dei lavoratori dipendenti costretto al doppio lavoro*, in www.inail.it/Portale/appmanager/portale/desktop?_nfpb=true&_pageLabel=PAGE_SALASTAMPA&nextPage=News_prima_pagina/info-390214575.jsp.

⁽⁵⁾ *Ibidem*.

⁽⁶⁾ *Economia sommersa 1998-2002*, Tabella 3, Fonte Censis, 2002.

⁽⁷⁾ Messaggio n. 29669/2007, in L. SEGHERI, *Diritti Sociali dalla A alla Z*, De Lillo Editore, Milano, 2008, 221.

come atto di generosità nei confronti di un congiunto, come opera di carità nei confronti di un bisognoso o come attività di volontariato, è da considerarsi incompatibile, facendo venir meno il diritto alla indennità di mobilità. In questo divieto è evidente la mentalità statalista che in cambio della solidarietà annulla i diritti della persona.

Se è possibile che in taluni casi si tratti di attività autonome consolidate e continuative, è però altrettanto vero che ciò accade in una minoranza dei casi; generalmente si tratta di *lavoro saltuario* il cui fine è quello di affrontare una situazione economicamente difficile. In taluni casi il sussidio di 700-800 euro al mese non consente di superare la soglia di povertà, così come accade per le famiglie numerose o dove ci sono malati o anziani a carico; in questi casi il sussidio viene integrato con piccoli guadagni che rappresentano una indispensabile forma di lotta per la sopravvivenza. Nessun veto è in grado di arginare il *lavoro nero*, se questo viene considerato strumento necessario per il sostentamento, ne è prova che, nonostante il divieto, *il lavoro nero* è praticato in media da oltre il 70% degli iscritti alle liste di mobilità e cassa integrazione.

Il divieto di praticare attività saltuarie, imposto dall'Inps, non è sostenuto dall'attuale legislazione sulla mobilità, innanzitutto la legge n. 223 del 1991 ⁽⁸⁾ – è causa infatti di significative perdite fiscali –, e la giurisprudenza non è univoca ⁽⁹⁾. Senza voler far riferimento alle normative, ma al buon senso, si comprende che incompatibile con l'iscrizione alle Liste di mobilità è *l'arricchimento*, non il legittimo esercizio di sopravvivenza. Vietare qualsiasi forma anche *saltuaria* di lavoro autonomo finisce per consentire, come di fatto consente, forme di *arricchimento inappropriato*. La dottrina sociale della Chiesa insegna che l'intervento dello Stato deve essere limitato giacché ha carattere strumentale: l'individuo, la famiglia e la società gli sono anteriori ed esso esiste per tutelare i diritti dell'uno e delle altre e non già per soffocarli.

⁽⁸⁾ È in discussione in Parlamento un emendamento all'articolo 19, comma 10, del d.l. n. 185 del 29 novembre 2008, (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 2 del 28 gennaio 2009), con cui si concede la possibilità di effettuare attività autonoma; il tetto consentito è di 3.000 euro e ha validità solo per il 2009 in forma sperimentale.

⁽⁹⁾ Le sentenze della Corte di Cassazione non consentono interpretazioni univoche, perlomeno per ciò che concerne il lavoro saltuario. Le più rilevanti sull'argomento sono le seguenti: Cass. 27 febbraio 2001, n. 2854, in *DPL*, 2001, n. 15; Cass. 1° settembre 2003, n. 12757, *ivi*, 2003, n. 40; Cass. n. 11539/2003, in L. SEGHERI, *op. cit.*, 219. Cass. n. 6463/2004, Cass. n. 5951/2001. Cfr. in proposito *Memento Pratico LAVORO 2008*, Ipsos-Francis Lefebvre, 167, punto 1309.

4. Il lavoro, un diritto-dovere inalienabile

La dottrina sociale insegna che il lavoro è da considerarsi un diritto-dovere di natura, che appartiene all'uomo, creato come persona; nessun ente, quindi, nemmeno lo Stato può alienarlo⁽¹⁰⁾. Attraverso il lavoro l'uomo partecipa all'opera della creazione, dando un contributo personale alla realizzazione del piano provvidenziale di Dio nella storia; a misura delle proprie possibilità in un certo senso continua a svilupparla, a completarla, avanzando sempre più nella scoperta delle risorse e dei valori racchiusi in tutto quanto il creato (Giovanni Paolo II, *Laborem Exercens* (LE), n. 25; *Il Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2460). La consapevolezza che mediante il lavoro l'uomo partecipa all'opera della creazione, costituisce il più profondo movente per intraprenderlo in vari settori (*Lumen Gentium* (LG), n. 36).

Il sudore e la fatica che il lavoro necessariamente comporta nella condizione presente dell'umanità offrono ad ogni uomo la possibilità di partecipare nell'amore all'opera che Cristo è venuto a compiere. Quest'opera di salvezza è avvenuta per mezzo della sofferenza e della morte di croce. Sopportando la fatica del lavoro in unione con Cristo, crocifisso per noi, l'uomo collabora in qualche modo con il Figlio di Dio alla redenzione dell'umanità. Egli si dimostra vero discepolo di Gesù, portando a sua volta la croce ogni giorno nell'attività che è chiamato a compiere. Nel lavoro il cristiano ritrova una piccola parte della croce di Cristo e l'accetta nello stesso spirito di redenzione, nel quale il Cristo ha accettato per noi la sua croce (LE, n. 26 e n. 27; *Il Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2427).

L'uomo che lavora non soltanto modifica le cose e la società, ma perfeziona anche se stesso. Apprende molte cose, sviluppa le sue facoltà, è portato ad uscire da sé e a superarsi. Tale sviluppo, se ben compreso, vale più delle ricchezze esteriori che si possono accumulare. Pertanto questa è la norma dell'attività umana: che secondo il disegno e la volontà di Dio essa corrisponda al vero bene dell'umanità e permetta all'uomo singolo o come membro della società di coltivare e di attuare la sua integrale vocazione (*Gaudium et Spes*, n. 35).

L'uomo deve lavorare sia perché il Creatore glielo ha ordinato, sia per la sua stessa umanità, il cui mantenimento e sviluppo esigono il lavoro. L'uomo deve lavorare per riguardo al prossimo, specialmente per riguardo alla propria famiglia, ma anche alla società alla quale appartiene, alla nazione di cui è membro, essendo erede del lavoro di generazioni e insieme co-artefice del futuro di coloro che verranno dopo di lui nel succedersi della storia. Tutto ciò costituisce l'obbligo morale del la-

⁽¹⁰⁾ Le considerazioni riportate costituiscono una rielaborazione sintetica dei testi cui si fa riferimento.

voro, inteso nella sua ampia accezione (LE, n. 16). «Chi non vuole lavorare neppure mangi», attraverso il lavoro l'uomo è chiamato alla santificazione e all'animazione delle realtà terrene nello Spirito di Cristo (*Il Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2427).

Se il lavoro è un obbligo, cioè un dovere, al tempo stesso esso è anche una sorgente di diritti da parte del lavoratore. I diritti umani che scaturiscono dal lavoro rientrano nel più vasto contesto di quei fondamentali diritti della persona (LE, n. 16). L'obbligo di guadagnare il pane con il sudore della propria fronte suppone al tempo stesso un diritto (Giovanni Paolo II, *Centesimus Annus* (CA), n. 43).

Attraverso la remunerazione del lavoro gli uomini accedono a quei beni che sono destinati all'uso comune: sia beni della natura, sia quelli che sono frutto della produzione. Gli uni e gli altri diventano accessibili grazie al salario, che egli riceve in cambio del suo lavoro. Una giusta remunerazione è quella sufficiente per fondare e mantenere degnamente una famiglia e per garantirne il futuro. Deve corrispondere alle effettive necessità, cioè al numero delle persone a carico per tutto il tempo che esse non siano in grado di assumersi degnamente la responsabilità della propria vita (LE, n. 19). Il salario deve essere dunque sufficiente a mantenere l'operaio e la sua famiglia. Se il lavoratore, costretto dalle necessità o per timore del peggio, accetta patti più duri perché imposti dal datore di lavoro, è chiaro che subisce una violenza contro la quale la giustizia protesta. (CA, da n. 8 a n. 15; *Il Catechismo della Chiesa Cattolica*, n. 2428).

Il lavoro è la condizione per rendere possibile la fondazione di una famiglia, poiché questa esige i mezzi di sussistenza che in via normale l'uomo acquista mediante il lavoro. Qui entrano in gioco due aspetti del lavoro: quello che consente la vita e il mantenimento della famiglia e quello mediante il quale si realizzano gli scopi della famiglia stessa, soprattutto l'educazione. La famiglia è al tempo stesso una comunità resa possibile dal lavoro e la prima interna scuola di lavoro per ogni uomo (LE, n. 10).

La dottrina sociale insegna che tra i diritti connessi al lavoro c'è il sostegno da parte dello Stato nel caso di perdita del lavoro; indica altresì che il sussidio ricevuto deve essere ricambiato operando a favore della società. Ai fini del lavoro lo Stato deve concorrere indirettamente, secondo il principio di sussidiarietà, creando le condizioni favorevoli ad una abbondante opportunità di lavoro; deve concorrere direttamente secondo il principio di solidarietà ponendo a difesa del più debole alcuni limiti all'autonomia delle parti che decidono le condizioni di lavoro e assi-

5. Sostegno
alla disoccupazione
e responsabilità
di chi lo riceve

6. Proposta di revisione
dell'incompatibilità
tra lavori saltuari
e sussidi di mobilità

curando in ogni caso un minimo vitale al lavoratore disoccupato (CA, n. 15). L'obbligo delle prestazioni in favore dei disoccupati e il dovere di corrispondere le convenienti sovvenzioni indispensabili per la sussistenza dei lavoratori disoccupati e delle loro famiglie sono doveri che scaturiscono dal principio fondamentale dell'ordine morale in questo campo, cioè dal principio dell'uso comune dei beni o parlando in un altro modo ancora più semplice dal diritto alla vita ed alla sussistenza (LE, n. 18).

Coloro che contano di più, disponendo di una porzione più grande dei beni e di servizi comuni, si sentano responsabili dei più deboli. Costoro, nella stessa linea di solidarietà, non adottino un atteggiamento puramente passivo o distruttivo del tessuto sociale ma, pur rivendicando i loro legittimi diritti, facciano quanto loro spetta per il bene di tutti (Giovanni Paolo II, *Sollicitudo Rei Socialis*, n. 39).

Il monito a fare quanto spetta per il bene di tutti indica l'atteggiamento da assumere se si riceve il sussidio di disoccupazione: la disponibilità a fare qualcosa a vantaggio della società costituisce una via per contraccambiare quello che si è ricevuto. Al contrario dell'atteggiamento statalista che vieta il lavoro a chi recepisce il sussidio, il Magistero della Chiesa indica che l'assunzione di responsabilità si deve manifestare nel contraccambiare facendo qualcosa per la società.

Chi riceve un sussidio deve dunque fare quanto può a vantaggio della società; sulla base di questo monito si formula una proposta di superamento del divieto di svolgere attività lavorativa.

È noto che i tentativi di imporre a chi riceve i sussidi un'assunzione di responsabilità sono finora sostanzialmente falliti⁽¹¹⁾: la proposta di lavori cosiddetti *socialmente utili* è spesso percepita come soluzione umiliante specie se viene rivolta alla disoccupazione intellettuale. Affinché l'indicazione alla responsabilità sia perseguita con successo, la proposta di lavoro va stimolata e resa vantaggiosa, piuttosto che imposta. Allora, per stimolare la responsabilizzazione, si può concedere di esercitare l'attività autonoma, pretendendo in cambio che si offra parte della attività lavorativa a istituzioni locali o a corpi intermedi, gratuitamente, a titolo compensativo del sussidio ricevuto. Chi

⁽¹¹⁾ MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale*, 25 luglio 2008, 9, quesito n. 4, «[...] Cosa impedisce l'operatività della basilare regola di responsabilità, prevista dalla riforma Biagi che vuole sanzionato con la decadenza dal beneficio o dalla indennità il percettore del trattamento che rifiuti una occasione congrua di lavoro?».

rifiuta è soggetto a controlli più accurati e, nel caso di infrazioni, a pene più severe. L'attività prestata in forma gratuita sarà consona a quella esercitata in forma autonoma, cosicché non verranno proposte attività dequalificanti e le amministrazioni pubbliche si avvantaggeranno di professionalità consolidate.

Ne beneficiano i servizi di manutenzione per i quali, nella PA, le risorse sono precarie; ne beneficiano i call center, sempre in carenza di organico, i servizi di progettazione per via della grande quantità di tecnici in cassa integrazione, ne beneficiano le scuole, che possono avviare servizi di tutor, doposcuola gratuito ecc., sia con professionalità provenienti dal mondo delle aziende, sia con insegnanti precari a cui non viene rinnovato il lavoro. L'amministrazione centrale dovrà definire una nuova normativa, stabilendo il volume d'affari entro cui il lavoro esercitato in forma autonoma non rappresenta un arricchimento incompatibile con il trattamento di disoccupazione; dovrà definire un regime fiscale agevolato, che favorisca l'emersione; dovrà stabilire le condizioni e le modalità attraverso cui le amministrazioni locali potranno usufruire delle professionalità che si dichiarano disponibili.

La soluzione non prevede costi aggiuntivi per lo Stato, anzi il fisco ne beneficia poiché l'emersione del lavoro nero consente la parziale copertura dei sussidi erogati. Ad esempio, se la compatibilità fosse estesa al *regime fiscale dei minimi*, con volume d'affari di 25.000 euro ed un reddito di circa 18.000 euro, lo Stato otterrebbe un versamento di imposta di 3.600 euro, quasi la metà del sussidio erogato dall'Inps⁽¹²⁾.

La proposta può essere sintetizzata nei seguenti cinque punti:

1) la percezione dei sussidi di mobilità è incompatibile con qualsiasi attività autonoma che produca arricchimento inappropriato, è compatibile con attività finalizzate alla integrazione del sussidio ricevuto;

2) l'attività autonoma è autorizzata fino ad un volume d'affari massimo che non può superare una soglia (da stabilirsi in funzione dei carichi familiari);

3) se l'iscritto alle liste di mobilità dichiara la disponibilità a prestare gratuitamente la propria opera per una PA (o per un ente di Stato, un'azienda di servizi pubblici, un corpo intermedio), il tetto massimo del volume d'affari può essere innalzato in proporzione alla quantità (o al valore) della attività resa alla PA, fino ad un tetto da stabilirsi. In tal caso l'opera svolta in

⁽¹²⁾ In media nel 2008 l'assegno annuo ammontava a 9.049 euro, quindi inferiore ai 1.000 euro al mese. Il dato è tratto da un'anticipazione del Rapporto annuale dell'Inps, presentato il 18 marzo 2009: *Inps, ottimo avanzo finanziario*, in www.tgcom.mediaset.it, 7 marzo 2009.

qualità di lavoro autonomo è soggetta al regime fiscale dei minimi;

4) se l'iscritto alle liste di mobilità si dichiara disponibile a prestare attività in forma gratuita, ma non viene impegnato da alcuna amministrazione, è comunque soggetto al regime fiscale dei minimi con l'impegno ad espletare l'attività, non appena venga fatta richiesta da una PA; se l'attività non viene espletata entro 5 anni, l'iscritto sarà tenuto al rimborso della differenza tra il normale regime fiscale ed il regime dei minimi;

5) ogni forma di attività autonoma che non risponda ai criteri così definiti è da considerarsi fonte di arricchimento inappropriato, è punita con la cancellazione dalla lista di mobilità, con la restituzione dei sussidi ricevuti, la perdita dei benefici previdenziali e con una ammenda (da definirsi in misura rilevante).

Il successo di questa operazione si misurerà con l'entità dell'emersione del *lavoro nero*, con l'entità di nuove entrate fiscali, con l'entità dei risparmi conseguiti dalle amministrazioni pubbliche. Dipenderà quindi dall'equilibrio con cui l'amministrazione centrale definirà i limiti entro i quali il lavoro effettuato potrà ancora essere definito saltuario, dall'entità del prelievo fiscale, dall'entità del lavoro da offrirsi gratuitamente alla pubblica amministrazione, e dipenderà anche dai necessari insprimenti costrittivi indirizzati verso coloro che strumentalizzeranno la direttiva. Il limite di fatturato e l'entità della tassazione dovranno necessariamente tenere conto dei carichi familiari, per rispondere innanzitutto ad un corretto criterio di equità e così facendo adempiendo ai criteri di centralità della famiglia cui si richiama la dottrina sociale. È una proposta che risponde appieno al modello di *governance* proposto dall'attuale Ministro del lavoro, on. Sacconi: garantisce la sostenibilità finanziaria, attribuisce al livello centrale i compiti di regia, affida alle istituzioni locali ed ai corpi intermedi, secondo i principi di sussidiarietà, l'erogazione dei servizi in funzione di standard qualitativi e livelli essenziali delle prestazioni. L'amministrazione centrale è dunque chiamata ad esercitare con grande equilibrio il proprio ruolo normativo, avendo come obiettivo il contemporaneo perseguimento dell'efficienza, della giustizia sociale e del bene comune.