



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

**Senato della Repubblica**  
**11<sup>a</sup> Commissione**  
**Lavoro, previdenza sociale**

**Disegni di legge nn. 2233 e 2229**  
**in materia di lavoro autonomo**

Audizione

16 marzo 2016

Il mercato e l'organizzazione del lavoro si stanno evolvendo con crescente velocità. I due DDL in esame hanno il pregio di inserirsi in un percorso di "modernizzazione" normativa del mercato del lavoro già iniziato con il Jobs Act.

Il DDL 2233 in particolare evidenzia la distinzione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato in continuità anche con le previsioni del D.lgs 81/2015 che ha già marcato questa distinzione prevedendo anche il superamento del lavoro a progetto e assegnando finalmente dignità al lavoro autonomo genuino.

Gli interventi qui contenuti possono davvero rappresentare l'inizio di una nuova stagione per i professionisti.

### **Disposizioni in materia di lavoro autonomo DDL 2233 e DDL 2229**

La prima parte del DDL 2233 introduce disposizioni in materia di lavoro autonomo con l'obiettivo di costruire per tali lavoratori, prestatori d'opera materiali e intellettuali non imprenditori, un sistema di diritti e di welfare moderno capace di sostenere il loro presente e di tutelare il loro futuro.

Il DDL in esame prevede espressamente l'esclusione dall'ambito di applicazione dei piccoli imprenditori di cui all'art.2083 del codice civile. Occorre rilevare che il fenomeno della piccola impresa, nella sua evoluzione recente, sembra avvicinarsi al lavoro autonomo di "seconda generazione". Il lavoro prevalentemente personale costituisce un elemento comune tra lavoratore autonomo e piccolo imprenditore. Per tali considerazioni si ritiene necessario che il legislatore intervenga quanto prima su lo Statuto dell'Impresa (Legge180/2011) per rafforzare le forme di sostegno anche per il piccolo imprenditore.

La finalità del DDL è condivisa da R.E TE. Imprese Italia. Evidenziamo, in particolare, la positività di un approccio legislativo che affronta il tema del lavoro autonomo in una prospettiva regolatoria e non di mera assimilazione al lavoro subordinato.

L'articolato, infatti, persegue un obiettivo generale assolutamente condivisibile e da tempo auspicato: dare pieno riconoscimento alle esigenze di natura fiscale,

previdenziale e di welfare, di una realtà importante che contribuisce in maniera decisiva alla modernizzazione dell'Italia e alla crescita del PIL.

Al riguardo riteniamo opportuno focalizzare l'attenzione proprio su alcuni aspetti che, a nostro avviso, aiutano a comprendere meglio il portato di un mondo sicuramente non intellegibile con i vecchi schemi lavoristici di matrice novecentesca e, anche per questo, tenuto per troppo tempo ai margini dell'agenda politica.

A tal proposito, una recente indagine ha evidenziato che negli anni della crisi il numero dei professionisti è aumentato in maniera significativa, in particolar modo quello dei professionisti non organizzati in ordini o collegi. Se si considerano solo i lavoratori autonomi che operano in via prevalente o esclusiva con partita IVA iscritti alla Gestione Separata INPS, si registra, infatti, una crescita del 19,1% tra il 2009 e il 2013. Si tratta di un dato eclatante considerato che, nello stesso periodo, l'occupazione complessiva in Italia si è ridotta del 2,6%.

Più in generale, emerge che negli ultimi due decenni, in conseguenza delle profonde trasformazioni che hanno caratterizzato il sistema produttivo italiano, la composizione della forza lavoro ha registrato un peso sempre più significativo dei professionisti che svolgono la loro attività in forma autonoma.

Le nuove professioni rappresentano una componente che intercetta, senza dubbio, i fabbisogni di cambiamento e tendenza della società e dunque anche del mercato del lavoro. Un cambiamento sia generazionale (sempre più intellettuale) che sociale. Da un lato vi sono le imprese, che per competere sul mercato globale hanno bisogno di servizi innovativi e ad alta specializzazione, dall'altro, vi sono le persone che sviluppano nuovi bisogni in virtù sia dell'evoluzione economica e sociale che del progressivo invecchiamento della popolazione.

All'interno di questo mutato quadro di riferimento spiccano, in particolare, le nuove professioni, quelle organizzate dalla Legge n. 4/2013, un fenomeno in costante crescita e con grandi potenzialità. Una espansione non esclusivamente settoriale ma trasversale al mercato del lavoro nel suo complesso, quasi a

testimoniare i processi di trasformazione economica, sociale, produttiva e organizzativa.

Per questo motivo riteniamo che sia ormai necessario portare il lavoro autonomo e le professioni tra le priorità dell'agenda politica. Servono interventi normativi organici, concreti e tempestivi, realmente in grado di liberare le energie positive di un numero crescente di professionisti. È evidente, infatti, il ritardo del nostro Paese a dotarsi di un sistema organico di misure sulle molte questioni relative alle esigenze e peculiarità che caratterizzano le attività dei «genuini» prestatori di lavoro autonomo, i cosiddetti “professionisti”.

Per tale motivo guardiamo con fiducia e con estrema attenzione ai contenuti dei due DDL in oggetto, orientati proprio a definire un quadro regolatorio omogeneo e coerente ai bisogni e alle aspettative dei professionisti. Per noi il segno positivo di una rinnovata volontà della politica di fornire risposte concrete, molte delle quali da tempo richieste.

Positiva l'estensione della disciplina del D.lgs n. 231 del 2012 sul ritardo nei pagamenti, i diritti di utilizzazione economica degli apporti originali e invenzioni del lavoratore e la previsione sulle clausole abusive che fornirà anche a questa tipologia di lavoratori forme di tutela nei rapporti commerciali già previste nel nostro ordinamento.

Con riferimento in particolare alle clausole e condotte abusive, si evidenzia che la formulazione proposta nel comma 2 dell'art. 3, definendo solamente abusiva la condotta del committente che rifiuti di stipulare il contratto in forma scritta, introduce una forma di tutela piuttosto inefficace, a causa dell'inevitabile difficoltà di dimostrare sia il rifiuto del committente alla stipula in forma scritta, sia l'esistenza del danno risarcibile che ne sarebbe derivato.

Circa la tutela contro il ritardo nei pagamenti, si segnala che mentre la normativa del 2012 si applica anche ai rapporti tra imprese e pubbliche amministrazioni, l'estensione prevista dal disegno di legge non contempla - quantomeno in modo espresso - i rapporti tra lavoratori autonomi e pubbliche amministrazioni,

rendendo opportuno un esplicito allineamento della previsione del disegno di legge al raggio operativo della disciplina richiamata.

Positivo il giudizio sulle misure che riguardano le agevolazioni fiscali, l'accesso alle informazioni e agli appalti pubblici, welfare, salute e sicurezza e accesso ai PON e POR.

In particolare riteniamo che la deducibilità delle spese di formazione, di certificazione delle competenze e di pagamento delle polizze assicurative o di solidarietà, prevista nell'articolo 5, sia essenziale per lo svolgimento delle attività professionali. La deducibilità delle spese di certificazione delle competenze (con riferimento specifico anche a quelle di conformità alle norme UNI) sarà inoltre importante per dare continuità e forza all'intento normativo della legge 4 /2013. Si richiede inoltre che nella deducibilità delle spese di formazione e certificazione venga ricompresa anche la deducibilità delle spese di viaggio e soggiorno ad esse correlate, nell'ambito di un plafond prestabilito.

Le previsioni in materia di malattia e gravidanza rafforzano il quadro normativo già in parte operante e rispondono a necessità rilevanti e da tempo richieste per questo mondo. In tal senso, in linea con il presente DDL, sarebbe auspicabile l'adozione di ulteriori iniziative normative volte ad estendere, in particolare, anche alle imprenditrici la disciplina del congedo parentale prevista dall'art. 9 del disegno di legge in esame.

Tuttavia, si rileva che la previsione contenuta nell'art. 9, che estende da tre a sei mesi, entro i primi tre anni di vita del bambino la fruizione del trattamento economico per congedo parentale, pone qualche interrogativo. Il primo attiene all'incongruo riferimento, che discende dal richiamo dell'art. 1, comma 788, della legge n. 296 del 2006 (finanziaria per il 2007), ai lavoratori a progetto (e categorie assimilate), iscritti alle gestione separata e non titolari di pensione ed altresì non iscritti ad altre forme obbligatorie. È evidente l'anacronismo del rinvio alla figura del lavoratore a progetto, nel frattempo espunta dal sistema ed è inoltre ambiguo, per la medesima ragione, il riferimento alle categorie ad esso assimilate. Una seconda perplessità attiene al fatto che, per come è ora formulata, la disposizione non estende in modo esplicito il diritto al congedo parentale, ma lo fa - in modo

che non sembra tuttavia sufficientemente chiaro – a partire dal riconoscimento della prestazione.

Al contrario, si segnala la non condivisibilità delle previsioni contenute nell'art. 10, in quanto trattandosi di lavoro autonomo non si ritiene funzionale alla natura del rapporto l'introduzione di un obbligo di sospensione del rapporto in presenza di specifiche fattispecie, ritenendosi più opportuno lasciare all'autonomia delle parti la regolamentazione di tale aspetto.

Con riferimento al caso di malattia grave, oltre alla sospensione del pagamento dei contributi previdenziali e assicurativi proponiamo di inserire anche la sospensione del pagamento delle imposte.

All'articolo 11, infine, proponiamo di estendere l'equiparazione alla degenza ospedaliera per tutti i periodi di malattia conseguenti a trattamenti terapeutici derivanti da forme di malattia grave certificata e non solo quelli riferibili a malattie oncologiche.

Rileviamo inoltre altre criticità presenti nell'articolato del DDL.

Non si comprendono i riferimenti contenuti nel DDL all'art. 12 alle collaborazioni di cui all'art. 409 numero 3) del codice di procedura civile. Il D.lgs n. 81 del 2015 ha eliminato le collaborazioni a progetto ed ha previsto, con alcune eccezioni, l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato alle collaborazioni esclusivamente personali, continuative ed etero – dirette facendo al contempo salvo quanto previsto dall'art. 409 c.p.c. in merito alle collaborazioni coordinate e continuative. La norma in esame, seppure sembra chiarire la nozione di "coordinazione" ai fini di una più puntuale delimitazione del campo di applicazione dell'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015, potrebbe tuttavia determinare confusione. Se il campo di applicazione del DDL è quello del lavoratore autonomo come figura alternativa al lavoratore subordinato non sembra coerente prevedere all'art. 12 del DDL un intervento rivolto esclusivamente alle collaborazioni coordinate. Ciò sarebbe foriero di dubbi e ulteriore contenzioso. Si deve puntare oggi alla certezza delle situazioni giuridiche. Da una parte il lavoro subordinato,

dall'altra quello autonomo. La norma di cui all'art. 12 del DDL sarebbe stata, quindi, più coerente all'interno di uno dei provvedimenti correttivi del Jobs Act.

Si evidenzia, inoltre, che questo provvedimento non affronta alcuni aspetti importanti che riguardano il fronte previdenziale e la gestione separata.

Il blocco dell'aliquota contributiva al 27%, posto in essere per l'anno 2014, e prorogato anche per il 2015 e 2016, rappresenta certamente una misura importante ma comunque provvisoria. Non è più possibile rinviare ulteriormente la revisione del sistema di sicurezza sociale per i professionisti iscritti alla Gestione separata.

In materia previdenziale, nell'immediato, è necessario riportare la stessa netta distinzione tra i professionisti titolari di partita IVA e lavoratori parasubordinati, andando a risolvere la problematica, che con le precedenti leggi si è posta, relativa agli oneri contributivi dovuti dai soggetti iscritti alla gestione separata, anche attraverso una specifica evidenza contabile per i professionisti.

Alcune brevi riflessioni in merito sono doverose.

La legge n. 247/2007, che ha recepito il protocollo welfare del luglio 2007 prima e la legge n. 92/2012 (la c.d. Riforma Fornero sul mercato del lavoro) poi, hanno previsto l'incremento delle aliquote contributive, in maniera indiscriminata, per tutti i lavoratori iscritti alla gestione separata INPS, in misura pari al 27% per l'anno 2013, al 28% per l'anno 2014, fino al 33% a decorrere dall'anno 2018.

È opportuno rilevare come il 33% sia l'aliquota, ai fini previdenziali, prevista già da tempo dalla legge per la generalità dei lavoratori subordinati. E in effetti l'incremento dell'aliquota previsto per gli iscritti alla gestione separata è stato introdotto dalle citate leggi con il dichiarato intento di contrastare il fenomeno del rapporto di lavoro subordinato "mascherato" da attività di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto.

Appare superfluo affermare che il legislatore avrebbe dovuto prevedere una diversa disciplina per i "professionisti" iscritti alla gestione separata, la cui genuina attività autonoma non può essere assimilata ad eventuale attività fraudolenta di collaborazione coordinata e continuativa.

Alla luce di quanto sopra, viste le novità introdotte dal D.Lgs n. 81/2015 e la netta separazione tra lavoro autonomo e dipendente, si ritiene che sia necessario introdurre misure strutturali, che riconfigurino il complessivo onere contributivo, e non misure che, anno per anno, senza connotazione sistemica, prorogano norme dal sapore della mera contingenza.

In tal senso, occorre ricondurre progressivamente la contribuzione versata dai professionisti con partita IVA verso le analoghe misure previste per gli altri lavoratori autonomi, in quanto tutti connotati da analoghe caratteristiche di autonomia lavorativa. In tal modo si potrebbe consentire loro anche di disporre risorse che gli stessi potranno volontariamente impiegare verso altre forme di previdenza “privatistica” e/o assistenza in modo commisurato all’andamento del loro reddito annuo.

Da ultimo si evidenzia che la normativa vigente prevede che i pensionati del Fondo lavoratori dipendenti possano ottenere un supplemento di pensione, se continuano a versare all’Inps, nelle varie gestioni, i contributi per periodi di lavoro successivi alla decorrenza della stessa, a condizione che siano trascorsi almeno 5 anni dalla data di decorrenza del trattamento di pensione.

Tuttavia, ciò non è possibile, per una lacuna normativa, nel caso di un pensionato della gestione separata che pure continua a versare contributi presso altre gestioni (lavoratori dipendenti o commercianti o artigiani). In pratica, il pensionamento in gestione separata prevede una disparità di trattamento, pur richiedendo l’obbligo del versamento contributivo a questi soggetti.

Si tratta, quindi, di modificare l’art.3 del D.M. 282 del 1996 per consentire anche ai pensionati della gestione separata, la liquidazione di supplementi relativi a contributi versati per attività di lavoro dipendente o nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, dopo la liquidazione di pensione di vecchiaia nella gestione separata, allo scopo di evitare il prosieguo di un’ingiusta discriminazione.

Con riferimento alle previsioni in materia di lavoro autonomo contenute nel DDL 2229, si rileva che sarebbe preferibile, per evitare qualsiasi commistione, tenere distinto il lavoro autonomo dal rapporto di lavoro subordinato.



## Disposizioni in materia di lavoro agile DDL 2233 e DDL 2229

La seconda parte del DDL 2233 reca disposizioni in materia di lavoro agile, che consiste, non in una nuova tipologia contrattuale, ma in una modalità flessibile di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato quanto ai luoghi e ai tempi di lavoro finalizzata a regolare forme innovative di organizzazione del lavoro, agevolando così la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il DDL 2229 regola il lavoro agile prevedendone però lo svolgimento sia in forma di lavoro autonomo che subordinato.

Una considerazione preliminare appare opportuna.

Certamente molte sono, sulla carta, le potenzialità dello *smart working*, concepito dal legislatore “come strumento e non come tipologia contrattuale” soprattutto nel settore dei servizi, del terziario avanzato e dell’artigianato con riferimento in particolare alle imprese artigiane che forniscono servizi, anche innovativi, rientranti, ad esempio, nell’ambito dell’ICT o nell’attività di consulenza.

Ma sicuramente il lavoro agile non sarà di facile attuazione nelle imprese che svolgono attività di servizio al cliente quali quelle commerciali, ricettive, turistiche, di pubblici esercizi, del servizio di trasporto nonché quelle dell’artigianato che vendono i loro beni e servizi al dettaglio dove la presenza fisica del lavoratore è funzionale alla prestazione di lavoro.

Sicuramente condivisibili i seguenti principi contenuti nel DDL 2233:

- il lavoratore che presta l’attività di lavoro subordinato in modalità agile ha diritto di ricevere un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato ai lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all’interno dell’azienda;
- gli incentivi di carattere fiscale e contributivo eventualmente riconosciuti in relazione agli incrementi di produttività ed efficienza del lavoro subordinato, siano applicati anche quando l’attività lavorativa sia prestata in modalità di lavoro agile;

- il datore di lavoro garantisce al lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza

Nel DDL 2229 per lavoro “agile” si intende una nuova modalità di esecuzione della prestazione lavorativa differente dalle modalità tradizionali e resa possibile e necessaria dalle nuove tecnologie digitali e dalla quarta rivoluzione industriale.

Il DDL 2229 prevede quindi che il lavoro agile sia una modalità operativa del lavoro autonomo e del lavoro subordinato. Ebbene, in questa prospettiva, tale DDL consente di definire a livello negoziale le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa agile in modo orizzontale per i diversi tipi contrattuali.

In particolare tale DDL attribuisce ai contratti collettivi aziendali o territoriali o ad un accordo individuale, il compito di definire le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa agile (il luogo di lavoro, l’orario, gli obiettivi essenziali da raggiungere etc...).

La scelta di affidare le modalità di esecuzione allo strumento della contrattazione collettiva di prossimità non è condivisibile.

Si deve, infatti, ricordare che l’utilizzo di questo strumento non può che essere scelto in accordo fra imprenditore e lavoratore, in quanto è solo il primo ad essere responsabile dell’organizzazione di impresa, come previsto dall’ordinamento italiano, e pertanto non va vincolata la sua scelta organizzativa.

In tale ottica, non riteniamo condivisibile la previsione contenuta nell’AS 2229, che prevede, fra le altre fattispecie, l’individuazione delle aziende che potenzialmente possono utilizzare tale modalità di realizzazione della prestazione attraverso contratti collettivi aziendali o territoriali.

Deve restare, invece, in capo alla contrattazione collettiva la definizione delle disposizioni generali che si applicano al lavoro agile, in quanto lavoro subordinato.

Rileviamo inoltre alcune criticità presenti nell’articolato del DDL n. 2229, in particolare con riferimento all’art. 5 che, nel riconoscere un diritto all’apprendimento continuo per i lavoratori coinvolti in forme di lavoro agile

prevede che tale diritto in ogni caso dà luogo, ogni dodici mesi, a carico del datore di lavoro o del committente, a una certificazione delle competenze. Ferma restando l'importanza della formazione continua per l'aggiornamento e l'adeguamento delle competenze del lavoratore, si tratta tuttavia di una disposizione non condivisibile che non solo pone l'onere di certificazione a carico del datore di lavoro o del committente, ma che rischia anche di creare ingiustificate disparità di trattamento tra lavoratori anche all'interno della stessa azienda.

Infine, in materia di salute e sicurezza per i lavoratori che svolgono la loro attività in modalità "agile" si rileva la necessità di non introdurre ulteriori adempimenti rispetto a quelli già previsti dalla normativa vigente e quindi rigidità che possano ostacolare l'adozione di questa particolare organizzazione del lavoro. Alcune previsioni dei DDL in esame, infatti, sembrano non rispondere ad esigenze di semplificazione. Si pensi, ad esempio, all'art. 18 del DDL n. 2223 che nel porre in capo al datore di lavoro l'obbligo di garantire la salute e sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile, prevede anche l'obbligo di consegnare al lavoratore stesso una specifica informativa scritta, richiedendo quindi un onere aggiuntivo rispetto ai normali obblighi di informazione. O ancora, all'art. 3 del DDL n. 2229 che introduce l'obbligo per il lavoratore di effettuare ogni quattro mesi, con spese a carico del datore di lavoro o del committente, visite periodiche di prevenzione e controllo, individuando quindi una periodicità dei controlli eccessivamente ravvicinata nel tempo.