

TEMA

Lavoro autonomo e professioni

La regolazione del lavoro autonomo al tempo del Jobs Act

Riccardo Salomone*

1. L'importanza di discutere del lavoro autonomo senza aggettivi

In questi anni difficili, il nostro dibattito pubblico ha ruotato intorno a numerosi profili della regolazione del mercato del lavoro, non sempre in ottica costruttiva. Per citare solo gli esempi più noti e rilevanti: il contratto a tutele crescenti, le pensioni e il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive del lavoro e da ultimi, ma non per importanza, i *voucher*.

Non molto e, anzi, in proporzione davvero troppo poco, si è discusso della regolazione del lavoro autonomo. A mancare non è stata la consueta lettura in negativo del tema, frutto della polarizzazione con il tipo contrattuale del lavoro subordinato, delle sue condizioni di anomalia, di patologia o semi-patologia, cioè del lavoro autonomo etero-organizzato, del finto lavoro autonomo, del lavoro economicamente dipendente ecc. (dibattito composito, di cui restano rilevanti tracce: si veda almeno Nogler 2015; Pesi 2015; Perulli 2015). A mancare sono stati discorsi sul lavoro autonomo appena più solidi di quelli che catalizzano l'attenzione dei *media*; discorsi sul lavoro autonomo in sé e per sé, di quello che potremmo chiamare, con un po' di enfasi ma toccando il punto in chiave concettuale, lavoro autonomo «senza aggettivi».

Non ci risultano, in altre parole, articolate riflessioni concernenti l'idea generale del lavoro personale non salariato con le conseguenti ricadute in termini più propriamente giuridici, mentre sembra evidente, nel tempo e nel mondo in cui viviamo, la assoluta centralità di un tema così inquadrato e declinato. Una discussione, questa, sostanzialmente sfuggita anche ai cantori della nuova grande trasformazione del lavoro; quando pure, almeno dal punto di vista della regolazione giuridica, tenere insieme la tutela delle persone che lavorano – sia pure in forme non corrispondenti all'idea dominante di

* Riccardo Salomone è docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Trento.

lavoro – e la competitività del sistema economico avrebbe potuto rappresentare un punto di partenza non banale, ma relativamente facile da condividere, persino a prescindere da appartenenze di matrice politico-culturale.

Solo per l'abbandono del lavoro autonomo nella terra di nessuno o, peggio, in territori presidati da vecchie idee ingombranti e altri interessi forti, sono quindi da considerare meritorie le iniziative che si cimentano con il difficile obiettivo di fare luce, magari in ottica inter-disciplinare, su questo tema. E ciò non è men vero – e questo merito anzi si accresce – se una riflessione di taglio per così dire scientifico su tali aspetti è proposta nel momento topico in cui, dopo una lunga fase di gestazione, torna in discussione al Senato per la approvazione definitiva il disegno di legge sul Lavoro autonomo non imprenditoriale (AC n. 4135) mentre la legislatura avanza e il processo legislativo assomiglia sempre più a un «cantiere aperto», di cui non riescono a immaginarsi tutte le possibili varianti e di cui, in ogni caso, non si conoscono i tempi di chiusura.

2. La realtà del lavoro autonomo. Premesse concettuali e di principio per una regolazione del lavoro autonomo

Limitandoci davvero a pochi numeri – giudicati affidabili da chi scrive, e che comunque non possono essere discussi in profondità in questa sede – abbiamo osservato in questi ultimi anni un'inversione di tendenza tra lavoro subordinato e autonomo. Questa inversione ha diverse concause, tra queste è compreso il fatto che molte imprese hanno fatto ricorso ai benefici contributivi e agli altri strumenti approntati per stabilizzare forme contrattuali di lavoro non standard in lavoro subordinato (cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 2016). Senza entrare nella polemica tra sostenitori e detrattori della legislazione cd. Jobs Act, possiamo affermare, in estrema sintesi, che il biennio alle nostre spalle abbia segnato il calo di una fetta consistente di lavoro autonomo, ragionevolmente relativa al lavoro autonomo non genuino. Oltre al resto, ciò dovrebbe rappresentare un primo elemento non trascurabile per chi voglia riflettere sul lavoro autonomo e della sua regolazione.

Vero è che oggi la «seconda società» e cioè la società del «rischio» (Ricolfi 2007) resta composta per la maggior parte proprio da lavoratori autonomi, che potranno forse ancora giovare di vantaggi derivanti dalla posizione fi-

scaie, ma che restano perlopiù senza reti di garanzie e in costante condizione di potenziale vulnerabilità: sono coloro i quali non possono contare, se non in minima parte, sul sistema pubblico degli ammortizzatori sociali e che, allo stesso tempo, rimangono direttamente esposti alle turbolenze del mercato. Se ci affidiamo alle analisi più recenti – si veda per es. il dossier V/2016 della Fondazione David Hume (Cima, Guidoni, Ric 2016) –, abbiamo ancora evidenze del fatto che il lavoro autonomo sia la componente più estesa del gruppo di appartenenza (la seconda società o società del rischio, appunto), ma soprattutto che si tratti della componente i cui effetti della crisi sono risultati più evidenti sul reddito familiare medio. Negli ultimi anni i redditi da lavoro autonomo sono scesi in modo notevolissimo, molto più di quanto non sia avvenuto per il lavoro subordinato. Ovviamente possiamo leggere questi dati in molti modi, magari correlandoli al recupero record dall'evasione fiscale, ma non dovrebbe essere dubbio almeno che il calo consistente sul fronte del lavoro autonomo sia dovuto tanto alla diminuzione del numero dei percettori quanto alla riduzione del reddito medio individuale (Istat 2016).

Per quanto si tratti di elementi importanti per svolgere una riflessione sul lavoro autonomo, in ogni caso, non possiamo limitarci a registrare questi dati di scenario congiunturale. I dati devono accompagnare gli interpreti in una comprensione più profonda del fenomeno, nell'intreccio tra disciplina giuridica, quadro socio-economico, continuità e tradizione storica. Solo così affiorano i problemi essenziali della regolazione del lavoro autonomo; che sono problemi di vario ordine e valore che il lungo tempo trascorso dalle origini della disciplina di questa vasta area non ha contribuito a ridimensionare, ma semmai ad acuire: alludo in primo luogo al nostro codice civile, dove il lavoro autonomo trova fondamento e alla ragione di essere del «nuovo diritto» cui il codice corrisponde. Un diritto, questo, maturato sotto la spinta di due guerre mondiali a seguito delle quali furono messi a nudo una serie di problemi sociali e di particolari esigenze collettive, che in buona parte reclamano ancora soddisfazione.

Sintetizzando un discorso meritevole di ben altro approfondimento, possiamo dire che il lavoro autonomo ha rappresentato l'anello debole della disciplina giuridica compresa nel codice civile ed è stato perciò, nel tempo che ci separa dalle origini, sottoposto a numerose tensioni e trascinamenti. La figura del lavoratore autonomo esisteva allora e, come si è osservato sopra, continua a esistere nel concreto dei rapporti sociali ed economici. Non si

vuole dire che la relativa conformazione giuridica non abbia più alcuna ragione di essere; ma certo la figura ha mostrato evidenti segni di cedimento perdendo progressivamente i connotati tipici e smarrendo col tempo gran parte della autosufficienza rispetto ad altre figure, che nel frattempo hanno ricevuto invece un corposo rafforzamento.

I caratteri del lavoro autonomo sono stati messi in discussione in primo luogo dall'interno del nostro sistema di regole. Si pensi alla forza attrattiva del lavoro subordinato, di cui si è già detto, ma anche a quella della figura del piccolo imprenditore (su cui meritoriamente si sofferma Razzolini 2012). In secondo luogo, tali caratteri sono stati messi in discussione anche dall'esterno del nostro sistema di regole. Si pensi al processo dell'integrazione europea che ha inciso in profondità sulla configurazione dei servizi professionali e, più in generale, sul rapporto con le attività economiche. Del resto, è mutato alla radice il rapporto tra interessi della collettività, persone che lavorano in autonomia e relativa rappresentanza di gruppo: si osservino molto semplicemente gli ordini professionali e le forme di organizzazione di questa *New Workforce* emerse prima oltreoceano e poi progressivamente anche nel vecchio continente (sia consentito il rinvio a Salomone 2010 per il primo aspetto, e a Bologna 2015 per il secondo).

Se vogliamo discutere della regolazione del lavoro autonomo dobbiamo dunque, per quanto è possibile fare, considerare l'insieme di questi aspetti nella prospettiva più ragionevole: quella costruttiva di riequilibrare la configurazione di base del lavoro autonomo stesso. L'operazione deve muoversi anzitutto sul piano concettuale e corrispondere alla valorizzazione dell'interdipendenza tra la prestazione di lavoro autonomo, nella sua singolarità, e l'insieme delle attività della persona che lavora in autonomia. La nozione giuridica di lavoro autonomo in questa prospettiva deve essere radicata in modo efficiente nel nesso tra prestazione e attività, in rapporto ai principi cardine del nostro ordinamento.

La nostra Carta fondamentale contiene riferimenti che sembrano trasversali: riguardano il valore del lavoro e dell'attività lavorativa del singolo negli articoli 1, 4, 35, 36, 37 e 38 Cost. Di alcune di queste norme costituzionali è discussa e discutibile l'applicabilità al lavoro autonomo. Ma occorre sempre tenere a mente che l'oscillazione di interpretazioni non implica la vanificazione del significato degli enunciati costituzionali. Al contempo, il riferimento alla Carta riporta le attività autonome al concetto di iniziativa economica privata o all'impresa, *in primis* secondo le direttrici dell'articolo 41

Cost. Né si può dire che il principio lavoristico costringa il lavoro e la sua tutela entro gli steccati di una singola concezione (per es. quella della emancipazione del lavoro salariato). Al contrario, la Costituzione identifica il lavoro in modo più ampio come espressione paradigmatica di una determinata concezione dell'essere umano, volta a promuoverne la dignità sociale.

La Costituzione, in sintesi, non ci offre risposte precostituite, né indicazioni puntuali rispetto alla considerazione del lavoro autonomo. Spetta quindi all'interprete (e quindi *in primis* al legislatore) ricavare dagli enunciati la scelta più consona rispetto all'espressione del fenomeno del lavoro autonomo nella realtà attuale.

Fermiamo ora l'attenzione sui due principi cardine che connotano il nostro ordinamento giuridico. Dapprima poniamo mente al principio dell'articolo 4 Cost., il cui comma 1 sancisce il «diritto al lavoro» e il cui comma 2 si riferisce a qualsiasi «attività» o «funzione» che «concorra al progresso materiale e spirituale della società». La norma esprime tra l'altro il diritto di scelta della propria esistenza lavorativa e del proprio mestiere, in teoria senza condizionamenti o limitazioni di sorta. Ai nostri fini, viene in gioco soprattutto il suo significato di diritto di libertà, nel senso dell'esplicazione della persona come singolo, sulla base delle preferenze soggettive: un diritto questo che, per la struttura che gli è propria, non postula l'intermediazione legislativa.

Più difficile da svolgere è il discorso relativo al secondo principio cardine e al legame tra lavoro autonomo, iniziativa economica privata e impresa. Ai nostri fini, il punto è soprattutto che, a prescindere dall'esatta conformazione del fenomeno nelle sue manifestazioni concrete, sul piano teorico, non ha alcun senso escludere la possibilità che la nozione dell'articolo 41 Cost. possa sovrapporsi, almeno in parte, a quella regolata dall'articolo 4 Cost. Del resto, nel lavoro autonomo è intrinseco un minimale «plusvalore» che dovrebbe spingere a considerarlo non solo esplicazione di energia individuale, bensì anche naturale fattore di moltiplicazione della ricchezza.

3. Lo scenario attuale e le prospettive aperte dal disegno di legge sul lavoro autonomo non imprenditoriale

Solo partendo dalle premesse di ordine concettuale accennate nel precedente paragrafo è sensato misurarsi con la disciplina corrispondente al disegno

di legge sul Lavoro autonomo non imprenditoriale da poco approvato alla Camera dei deputati (AC n. 4135) e nel momento in cui si scrive di nuovo in Senato per l'approvazione definitiva. Da questo punto di vista, scontata la difficoltà di proporre una riflessione seria sulle singole norme nella fase di gestazione di un provvedimento legislativo (e al netto delle possibili modifiche puntuali e di impianto dello stesso disegno di legge), l'ottica entro cui si sta muovendo il nostro legislatore appare coerente con la prospettiva di riequilibrare la configurazione di base del lavoro autonomo stesso, come confermato dallo stesso articolo 1 del testo attuale laddove è chiarito in modo sufficientemente netto che la tutela legale riguarderà tutti «i rapporti di lavoro autonomo di cui al titolo III del libro quinto del codice civile, ivi inclusi i rapporti di lavoro autonomo che hanno una disciplina particolare ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile».

Con il disegno di legge, così, nella parte appunto relativa al lavoro autonomo, sembra essere stato gettato un piccolo seme di regolazione innovativa (sia detto per inciso: molto meno innovativa appare ad oggi la parte corrispondente al resto del testo, quella dedicato al cd. lavoro agile, che a ben vedere rappresenta poco più di una riproposizione enfatica di istituti già regolati ed esistenti, al momento inspiegabilmente limitata al solo lavoro subordinato). Se dunque, su queste basi, il disegno di legge giungerà fino alla definitiva approvazione, si segnerà una chiara discontinuità con il passato. Per come sta evolvendo il dibattito parlamentare, invero, può darsi che determinati profili della figura restino privi di considerazione o non sufficientemente considerati. Nel complesso, però, l'impianto delineato dal disegno di legge sembra solido e si muove nella giusta direzione. E netto ci appare il cambiamento di rotta rispetto a una lunga stagione nella quale non è mai stato riconosciuto in modo organico e compiuto il valore del lavoro autonomo.

Il problema di fondo del lavoro autonomo generalmente inteso resta soprattutto quello, di cui si è parlato poco innanzi, di compensare l'assenza di un sistema pubblico di tutele sociali, nella dimensione del welfare e, nello stesso tempo, quello di correggere l'esposizione continuativa alle turbolenze del mercato. Proprio per questa ragione deve essere valutato in modo positivo il fatto che nel disegno di legge, in termini generali, la tecnica di tutela sia stata sganciata da quella propria del lavoro subordinato e non si ragioni più, come avvenuto in passato, su configurazioni semplicistiche costruite come addizioni di tutela. Nel disegno di legge, infatti, gli strumenti di protezione non sono legati alla posizione lavorativa se non dove l'esigenza di

tutela corrisponde alla protezione della persona, nella sua dimensione di individuo. E così la protezione si rivolge più facilmente al fascio di relazioni che oscillano tra la prestazione del singolo e l'insieme delle attività delle persone che lavorano in autonomia.

Sugli istituti presi in considerazione dal disegno di legge, sulle scelte del legislatore e sull'intensità della protezione si potrà discutere in profondità se o, come ci si può augurare, *una volta che* il disegno di legge sarà divenuto legge dello Stato. Tra l'altro occorre non dimenticare che, per numerosi importanti aspetti, si tratta di un disegno di legge di delega al governo per cui sarà comunque necessario attendere la predisposizione di uno o più decreti delegati, con l'ovvio margine implicito nel potere di specificazione dei principi e dei criteri direttivi.

Qui vale la pena svolgere una sintetica riflessione su alcuni aspetti specifici che corrispondono al testo attuale e che meritano considerazione proprio nell'ottica di innovazione regolativa di cui si è detto poco sopra. Va certamente segnalato, ad esempio, l'articolo 3 del disegno di legge, ove si definisce uno speciale regime di inefficacia di alcune clausole contrattuali (modifiche unilaterali, recesso, rifiuto della forma scritta, dilatazione dei tempi di pagamento oltre i sessanta giorni) prevedendo esplicitamente in queste ipotesi la possibilità di risarcimento del danno. La stessa norma prevede poi, soprattutto, l'applicabilità al lavoro autonomo dell'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192 in materia di abuso di dipendenza economica (comma 4 del testo attuale). Si tratta di un passo avanti di non poco momento, che fa leva sulla protezione tipica del diritto degli scambi economici (e non su quella del diritto del lavoro): in effetti è proprio nei rapporti verticali di natura commerciale con imprese committenti o fornitrici che si esprime nella realtà quella debolezza «di mercato» fortemente limitativa dell'attività del prestatore di lavoro autonomo.

Vi sono poi le norme del disegno di legge che costituiscono, all'interno del testo, una sorta di micro-delega al governo per intervenire sui delicatissimi temi degli atti pubblici rimessi ai professionisti, delle norme in materia di sicurezza e protezione sociale, della normativa in materia di salute e sicurezza negli studi professionali (articoli 5-6 e 10 del disegno di legge). Sul primo aspetto, merita segnalare che si tratta di una importante apertura in termini di intervento sussidiario, anche se, come sembra, sarà espunta dal disegno di legge la parte più direttamente riferita a tale ruolo con riguardo a compiti e funzioni di deflazione del contenzioso e all'in-

roduzione di semplificazioni in materia di certificazioni nel settore edilizio. Sul secondo aspetto, quello di rafforzare le prestazioni di sicurezza e protezione sociale dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi, ci si può limitare in questa sede ad osservare che si tratta di un orizzonte di grande interesse, che allarga la tutela del lavoratore autonomo libero professionista dalle prestazioni previdenziali e socio-sanitarie ad *altre prestazioni sociali*, in certo modo equiparabili ai trattamenti di integrazione salariale del lavoro subordinato, in particolare per gli iscritti che abbiano subito una riduzione del reddito professionale per ragioni non volontarie (ma l'istituto postula una contribuzione *ad hoc*, di cui al momento non sono chiari i contorni).

Vi sono, quindi, le previsioni dell'articolo 7 del disegno di legge dedicate alle disposizioni fiscali e sociali (tra queste meritano segnalazione almeno quella relativa alla istituzione, a carico dell'Inps, di un trattamento economico per congedo parentale, per un periodo massimo di sei mesi, a favore dei genitori di bambino fino ai suoi tre anni di età; e quella, in chiave fiscale, relativa alla esclusione dal novero dei compensi in natura delle spese relative all'esecuzione di un incarico conferito). Logicamente collegate a questa porzione di intervento legislativo più chiaramente orientata alla tutela della persona sono le previsioni dei successivi articoli 12 e 13 (indennità di maternità e tutela della gravidanza, della malattia e dell'infortunio). Al proposito meritano un cenno le norme che stabiliscono la possibilità di sostituzione delle lavoratrici autonome e quella che prevede la sospensione del versamento degli oneri previdenziali nelle situazioni di malattia grave tale da impedire lo svolgimento dell'attività per oltre 60 giorni. E vi è poi (articolo 8 del disegno di legge) la previsione della deducibilità integrale delle spese di formazione e per accesso permanente alla formazione (nel limite rispettivamente di diecimila euro annui per la formazione e di cinquemila per i servizi di certificazione delle competenze, orientamento e sostegno all'auto-imprenditorialità), senza alcun limite in termini di accreditamento e nel rispetto, quindi, della libertà di scelta del singolo prestatore (e si osservi al proposito che esistono già buone prassi di *policy* che riconoscono ai lavoratori autonomi l'accesso pieno agli interventi di sostegno pubblico alla formazione continua: ricorderei almeno il caso della Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento).

Ancora, il disegno di legge stabilisce alcune minimali regole di connessione del lavoro autonomo non imprenditoriale con il sistema pubblico dei

Centri per l'impiego e i soggetti autorizzati all'intermediazione di manodopera (articolo 9). Con l'obiettivo di agevolare l'accesso alle informazioni sul mercato del lavoro e ai servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione, la disciplina prevede in particolare la possibilità, per le rappresentanze del lavoro autonomo, di operare mediante apposite convenzioni con tali soggetti.

Infine, va accesa una luce sulla norma di cui all'articolo 11 del disegno di legge, che riconosce al lavoratore autonomo la possibilità, ad oggi di fatto esclusa, di partecipare ad appalti pubblici e a bandi per l'assegnazione di incarichi e appalti privati, compresi progetti di ricerca. Una norma importante, che, oltre al resto, valorizza la possibilità di costruire reti di professionisti, di partecipare alle reti di imprese, di costituire consorzi stabili o associazioni temporanee professionali.

In conclusione, possiamo dire che il processo legislativo in corso relativo al lavoro autonomo segnali passi avanti nella giusta direzione radicandosi, almeno in parte, in modo efficiente sul nesso tra prestazione e attività del lavoratore autonomo per quanto, potremmo aggiungere, esso coglie e regola solo una parte dei problemi del lavoro autonomo. Come ogni disegno di legge anche questo è perfettibile (e ci si può augurare in questo senso che il Parlamento sappia svolgere il suo compito di qui a fine legislatura). Tuttavia, è certo che senza un seme, anche piccolo, non potrà mai esservi frutto.

Riferimenti bibliografici

- Bologna S. (2015), *La New Workforce. Il movimento dei freelance: origini, caratteristiche, sviluppo*, Asterios Abiblio, <http://www.asterios.it/sites/default/files/Impaginato%20NEW%20WORKFORCE%20Pag.1-22.pdf>.
- Cima R., Caterina Guidoni C., Ricolfi L. (2016), *La terza società. Dossier, VI/2016*, Fondazione David Hume per Il Sole 24 Ore, http://www.ilsole24ore.com/pdf/2010/Editorice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2017/02/12/Dossier-La-Terza-Societa-Release-1.pdf.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2016), *Quaderno di monitoraggio n. 1/2016. I contratti di lavoro dopo il Jobs Act*, <http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderno%20di%20monitoraggio%20n.1%202016.%20I%20contratti%20di%20lavoro%20dopo%20il%20>

obs%20Act/Quaderno%20di%20monitoraggio%20n.%201%20-%202016.pdf.

Nogler L. (2015), *La subordinazione nel d.lgs. 81 del 2015: alla ricerca dell'«autorità del punto di vista giuridico»*, WP Csdle «Massimo D'Antona», n. 267.

Perulli A. (2015), *Un Jobs Act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, WP Csdle «Massimo D'Antona», n. 262.

Pessi R. (2015), *Il tipo contrattuale: autonomia e subordinazione dopo il Jobs Act*, WP Csdle «Massimo D'Antona», n. 282.

Razzolini O. (2012), *Piccolo imprenditore e lavoro prevalentemente personale*, Torino, Giappichelli.

Ricolfi L. (2007), *Le tre società. È ancora possibile salvare l'unità dell'Italia?*, Milano, Guerini.

Salomone R. (2010), *Le libere professioni intellettuali*, Padova, Cedam.

ABSTRACT

L'articolo discute il tema della regolazione del lavoro autonomo in Italia. Messa a fuoco preliminarmente l'importanza di una discussione sul lavoro autonomo nel momento economico e politico attuale, l'Autore si sofferma sulle premesse concettuali e sui fondamenti dell'ordinamento italiano concernenti la figura del prestatore di lavoro autonomo non imprenditore. Analizza poi la tecnica legislativa e le norme principali del disegno di legge in questo momento in discussione in Parlamento, auspicandone l'approvazione.

SELF EMPLOYMENT LAW UNDER THE SO-CALLED JOBS ACT

The article discusses the topic of self-employment law in Italy. Given the importance of conceptualize the topic in the political and economic debate, the author focuses on the foundations of the law in relation to the self-employed «people». Then he analyzes the technique and the main provisions of the proposal currently under discussion in the Italian Parliament, hoping for its approval.