

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE

Uno «Statuto» per il lavoro autonomo

INTERVENTI

Giacomo Brodolini e lo Statuto dei lavoratori

RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE

Interviste a Giorgio Usai e Francesco Rivolta

GIURISPRUDENZA ITALIANA

Cumulabilità dei permessi in caso di più figli portatori di handicap grave
Annullamento delle dimissioni per incapacità naturale diritto alle retribuzioni
Incarichi dirigenziali regionali tra derive fiduciarie e principio di concorso
Contrasti interpretativi in tema di vice-dirigenza nel lavoro pubblico
Absenza del lavoratore alla visita medica di controllo per ragioni familiari
Legittimazione al rilascio del DURC in edilizia

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Responsabilità solidale e regolazione delle esternalizzazioni
L'impatto sulla contrattazione collettiva dei contratti di rete
Sanatoria per colf e badanti
Profili prevenzionistici del distacco e della trasferta all'estero

GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

Giurisprudenza della Corte di giustizia sulle discriminazioni per età
Indennità di formazione e libertà di circolazione
di giovani calciatori professionisti

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

Quadro internazionale e comparato - Le prospettive delle relazioni di lavoro
nei Paesi in via di sviluppo

N. 3/XX - 2010

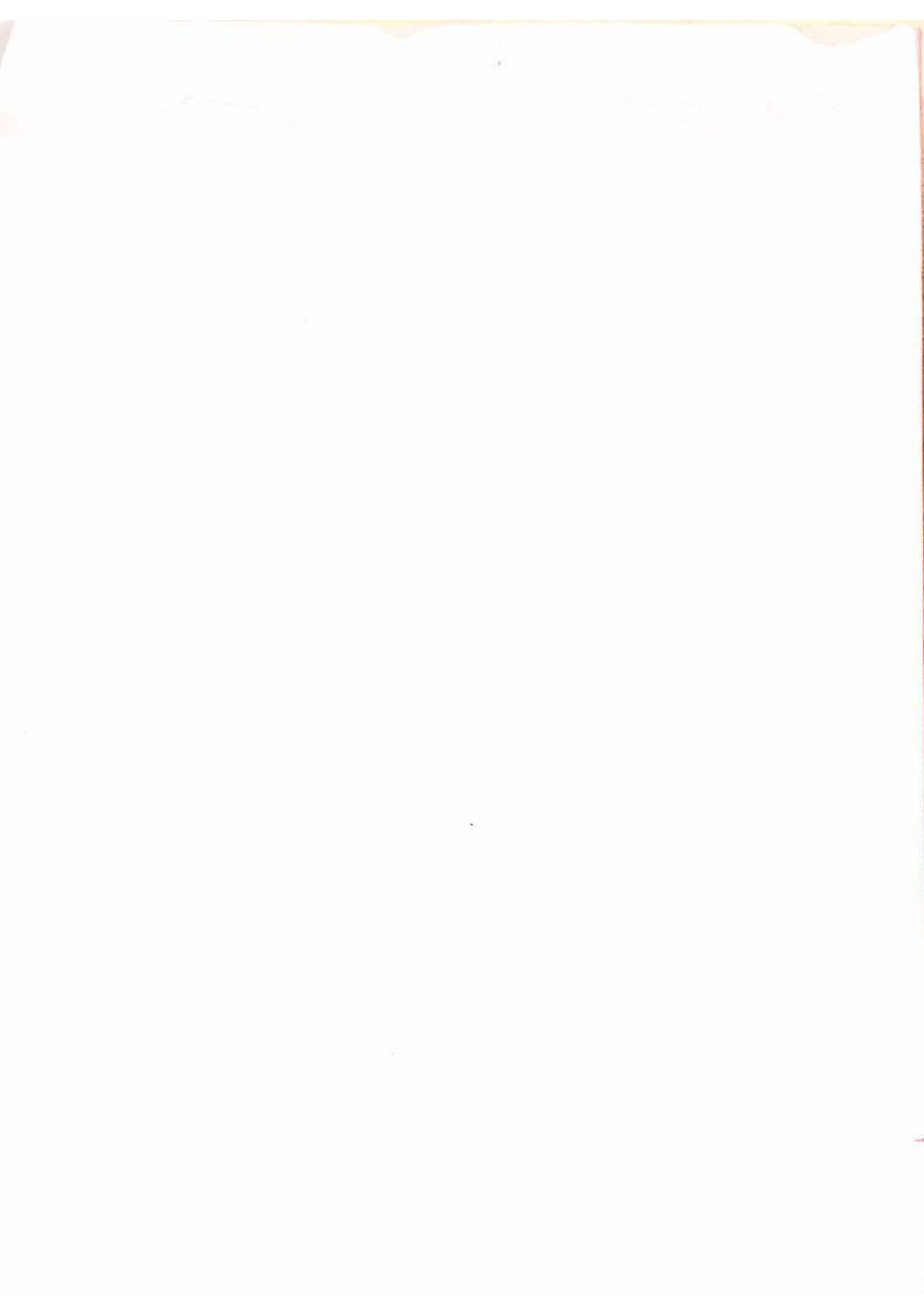
Rivista di

ADAPT - CENTRO STUDI

"MARCO BIAGI"



GIUFFRÈ EDITORE



Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE

Uno «Statuto» per il lavoro autonomo

INTERVENTI

Giacomo Brodolini e lo Statuto dei lavoratori

RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE

Interviste a Giorgio Usai e Francesco Rivolta

GIURISPRUDENZA ITALIANA

Cumulabilità dei permessi in caso di più figli portatori di handicap grave

Annullamento delle dimissioni per incapacità naturale diritto alle retribuzioni

Incarichi dirigenziali regionali tra derive fiduciarie e principio di concorso

Contrasti interpretativi in tema di vice-dirigenza nel lavoro pubblico

Assenza del lavoratore alla visita medica di controllo per ragioni familiari

Legittimazione al rilascio del DURC in edilizia

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Responsabilità solidale e regolazione delle esternalizzazioni

L'impatto sulla contrattazione collettiva dei contratti di rete

Sanatoria per colf e badanti

Profili prevenzionistici del distacco e della trasferta all'estero

GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

Giurisprudenza della Corte di giustizia sulle discriminazioni per età

Indennità di formazione e libertà di circolazione

di giovani calciatori professionisti

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

Quadro internazionale e comparato - Le prospettive delle relazioni di lavoro

nei Paesi in via di sviluppo

N. 3/XX - 2010



GIUFFRÈ EDITORE

Rivista di

ADAPT - CENTRO STUDI

"MARCO BIAGI"

Per uno Statuto del lavoro autonomo

Adalberto Perulli

Sommario: 1. Premessa. – 2. Chi sono i lavoratori autonomi? – 3. I contenuti dello Statuto. – 4. Il lavoro autonomo economicamente dipendente. – 5. Quale ruolo per il diritto comunitario?

1. Premessa.

Le trasformazioni economiche e organizzative del post-fordismo hanno ribadito la consistenza del lavoro autonomo nel tessuto produttivo di molti paesi europei, collocandolo al cuore del nuovo modo di funzionare dei sistemi economici nazionali e regionali. In un contesto di generale mutazione dei modelli produttivi e organizzativi le diverse componenti del lavoro autonomo si declinano secondo percorsi sempre più distanti dal paradigma fordista, e richiedono un'analisi particolarmente attenta dei bisogni espressi dai diversi attori di questo variegato mondo della produzione, cui rispondere con politiche al contempo mirate e di ampio respiro, capaci di ricondurre entro margini di sicurezza socialmente adeguati le varie forme del "fare per altri".

Il lavoro autonomo è stato oggetto, negli ultimi anni, di profondi cambiamenti relativi alla struttura produttiva e organizzativa (decentralizzazione produttiva, *outsourcing*, esternalizzazioni ecc.), nonché, più in generale, ai mutamenti del contesto economico complessivo e internazionale (globalizzazione, liberalizzazione degli scambi, finanziarizzazione dell'economia, ecc.), ed è proliferato in forme nuove (sia nel senso di nuovi lavori autonomi, sia di nuovi profili del lavoro autonomo tradizionale), dettagliandosi in attività rese da soggetti che, volontariamente, con creatività e propensione al rischio, ma in certi casi anche secondo necessità, si collocano sul mercato del lavoro con una notevole dotazione di risorse e competenze personali.

* Professore ordinario di diritto del lavoro, Università Ca' Foscari di Venezia.

In ragione di questo affastellarsi di modalità alternative – non solo al lavoro subordinato classico, ma anche a quello indipendente di “prima generazione” – l’universo dell’autonomia presenta una geografia ancor più complessa rispetto al passato, quanto refrattaria a ipotesi semplificanti e unificanti⁽¹⁾. Questo insieme composito di figure sociali richiede una maggiore attenzione da parte della sfera politica, tradizionalmente attenta alle domande provenienti dal lavoro subordinato e dalla media-grande impresa, ma piuttosto sorda alle istanze provenienti dal lavoro autonomo, che con crescente urgenza pone nuove questioni inerenti la regolazione, la tutela pubblica e la rappresentanza politica delle categorie produttive. Peraltro, indicazioni importanti in questa direzione provengono dalle istituzioni europee, che di recente hanno fornito spunti e soluzioni regolative adattate al complesso mondo dell’autonomia e della PMI. Del resto, la tutela e la promozione del lavoro autonomo trovano autorevoli riferimenti anche in recenti atti di rilievo transnazionale e internazionale, con i quali il diritto del lavoro non può evitare di confrontarsi: dallo *Small Business Act* dell’UE, focalizzato soprattutto sugli aspetti incentivanti e della semplificazione amministrativa⁽²⁾, alla risoluzione dell’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) del 19 giugno 2009, ove, tra l’altro, si richiama l’attenzione sulla necessità di attuare «programmi di formazione professionale e imprenditoriale per i lavoratori autonomi», nonché l’adozione di «misure, in particolare l’accesso al credito, che garantiscano un ambiente favorevole al loro sviluppo»; senza dimenticare i suggerimenti di intervento a tutela del lavoro autonomo economicamente dipendente contenuti nel Libro Verde della Commissione europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro.

È vero che, secondo le più accreditate analisi sociologiche, il ceto medio autonomo non ha conosciuto, negli ultimi anni, una fase di impoverimento e di marginalizzazione (anche se la diagnosi andrebbe rivista alla luce della recente crisi economica globale). Tuttavia, molti fenomeni stanno modificando in profondità il quadro di riferimento entro cui i lavoratori autonomi si muovono, sollecitando nuove forme di garanzia e di tutela. Si pensi, per esempio, agli elementi di crisi che hanno colpito il tessuto della piccola impresa e di economia distrettuale; alla flessibilizzazione delle grandi organizzazioni e la creazione di imprese a rete, con conseguente diffusione di modalità lavorative in regime di

⁽¹⁾ Si veda *infra*, § 2.

⁽²⁾ Cfr. M. MAGNANI, *Il diritto del lavoro alla prova dello Small Business Act*, in *MGL*, 2010.

monocommittenza e dipendenza economica; all’emergere di posizioni lavorative a cavallo tra lavoro subordinato e lavoro autonomo caratterizzate da temporaneità e precarietà. Ovviamente a queste emergenze non si può fornire una risposta unitaria: la risposta va necessariamente declinata al plurale. Infatti, a seconda del punto di vista in cui ci si pone, il lavoro autonomo richiede maggiore libertà di movimento sul mercato e maggiori *chances* di auto-organizzazione (professioni a elevata qualificazione con partita IVA impegnate nei servizi per l’impresa), oppure maggiore tutela rispetto ai contratti di lavoro (co.co.pro., partite IVA “imposte”), oppure incentivi/sgravi fiscali per l’attività di impresa (piccoli imprenditori), o ancora tutele di tipo organico e identitario (professioni non protette).

Il problema, dal punto di vista delle politiche di promozione, tutela e sostegno, va quindi affrontato con un complesso dosaggio di “più mercato” e al contempo di “più regolazione”: se una parte del lavoro autonomo chiede più mercato per “vendere” le proprie capacità e competenze, altri lavoratori autonomi chiedono nuove forme di tutela pubblica, per le quali tendono ad associarsi.

Di base, poi, si tratta di pensare a regole adattabili e flessibili, non rigide e coercitive, come strumenti previdenziali e fiscali coerenti con la tutela di un capitale umano che aspira, soprattutto, ad essere valorizzato (mobilità professionale, formazione, esperienze culturali e di accrescimento delle competenze professionali, offerta di servizi che supportino i diversi intrecci tra vita e lavoro, ecc.). In tale quadro, il lavoro autonomo – inteso in accezione ampia e dunque comprensivo non solo del contratto d’opera *ex* articolo 2222 del codice civile, ma anche delle collaborazioni coordinate e continuative da un lato e della c.d. microimpresa dall’altro – richiede forme di sostegno basate su una rinnovata legislazione statale, ma anche interventi di marca regionale i quali, anche differenziandosi con riguardo alle diverse esigenze di tutela, hanno luogo di dispiegarsi sotto il mantello dell’articolo 117 della Costituzione.

È dunque venuto il momento di affrontare il tema del lavoro autonomo in modo serio ed efficace, promuovendo uno *Statuto del lavoro autonomo*, da declinare su base nazionale e regionale. Solo all’interno di una regolamentazione unitaria, ma al contempo modulata e articolata, si può tradurre in una cornice normativa-quadro una pluralità di politiche adattate alle esigenze dei gruppi sociali interessati.

Guardando al mondo dell’imprenditorialità e della microimpresa, gli strumenti di elezione dovrebbero riguardare i seguenti ambiti:

- 1) i finanziamenti per lo *start-up* e le tutele sul piano fiscale (escludere dal reddito imponibile ai fini dell'IRAP tutti i redditi di lavoro autonomo e di impresa minore, che siano stati prodotti senza l'ausilio di lavoro subordinato e/o di lavoro autonomo continuativo), ma anche il sostegno per l'internazionalizzazione, con attività formative volte a rafforzare le competenze delle imprese;
- 2) il sostegno alla risoluzione alternativa delle controversie con arbitrato presso appositi collegi istituiti dai soggetti rappresentativi o presso le Camere Arbitrali delle Camere di Commercio;
- 3) l'incentivo di regimi regolamentari efficienti e semplificati per l'esercizio delle attività di lavoro autonomo in ambito nazionale e regionale, con drastica riduzione degli adempimenti amministrativi richiesti per l'esercizio di dette attività;
- 4) i supporti informatici per il lavoro autonomo e imprenditoriale per favorire lo sviluppo di siti *web* standard, volti alla presentazione delle attività e qualità professionali del lavoratore autonomo, e favorire l'implementazione di borse o di altri istituti informatici, con l'ausilio di una piattaforma informatica nella quale i committenti possano rappresentare efficacemente i bisogni e ciò che vorrebbero ottenere dal mercato in termini di collaborazione o fornitura;
- 5) le garanzie e tutele di tipo welfaristico (specie per i lavoratori autonomi che non posseggono forme mutualistiche e assistenziali) per le fasi di crisi e di mancanza di commesse;
- 6) i diritti e garanzie nel rapporto con i clienti/committenti (come, ad esempio, forme più incisive di tutela contro il ritardo nei pagamenti da parte dei committenti).

2. Chi sono i lavoratori autonomi?

Le trasformazioni in atto rendono difficile utilizzare una definizione univoca di lavoro autonomo, che presenta una geografia complessa e refrattaria a ipotesi unificanti. Tuttavia, nel ricostruire gli aspetti caratterizzanti di queste professioni, possono essere messe in luce le caratteristiche di un soggetto che, nell'ambito della propria attività lavorativa:

- 1) investe denaro, tempo e attenzione su se stesso, sulle proprie idee, sulle proprie abilità, sulla propria carriera professionale, ecc.;
- 2) assume un rischio, collegato a questo investimento;
- 3) organizza la condivisione a rete delle conoscenze necessarie alla sua funzione produttiva, usando come risorsa connettiva il capitale so-

ciale a cui ha accesso e investimenti personali in comunicazione, logistica e garanzia ⁽³⁾.

Per sviluppare un ragionamento sulle prospettive del lavoro autonomo, è necessario preliminarmente sviluppare uno schema concettuale e di classificazione, che in sintesi può essere espresso nella seguente griglia analitica:

- 1) autoimprenditorialità, micro e piccola impresa; "popolo delle partite IVA", "capitalismo molecolare", "capitalismo personale"; commercio, costruzioni, manifatturiero sono i settori più frequentati, ma anche le microimprese legate alla ricerca, alle nuove tecnologie, alle forme inter-organizzative (*franchising*, subappalto, cooperative, ecc.);
- 2) attività professionale tradizionale (*operae liberales*, professioni regolamentate con ordini a tutela di interessi costituzionalmente garantiti o comunque di grande rilievo sociale);
- 3) attività professionali di nuova generazione, figure professionali legate ai servizi, allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, "lavoratori della conoscenza", *professionals*, esperti, ecc. (consulenza, *expertise*, progettazione di prodotti, formatori, esperti di marketing, servizi alla persona, logistica, *software*, in generale professionisti con risorse legate alle competenze). Si tratta di un lavoro professionale non facilmente identificabile con quello tradizionale del libero professionista: emblematici i lavoratori con partita IVA, ma non iscritti a ordini e albi professionali, e il mondo variegato delle "Associazioni professionali";
- 4) attività di lavoro parasubordinato o economicamente dipendente (lavoro a progetto, collaborazioni coordinate e continuative, prestazioni occasionali – c.d. mini co.co.co.); ci si riferisce alle collaborazioni genuine, quindi non si prende in considerazione il fenomeno del "falso lavoro autonomo" che dissimula rapporti di lavoro subordinato (si veda *infra*).

Vi sono evidenti sovrapposizioni e ibridazioni tra le categorie descritte; inoltre le stesse categorie non sono omogenee. Nel primo senso: la figura del piccolo imprenditore finisce per intrecciarsi profondamente con quelle del lavoratore in proprio e del professionista, i professionisti *sub 3* sono spesso a cavallo tra quella del libero professionista e quelle economicamente dipendenti (lavoro a progetto, ecc.). Nel secondo senso: i professionisti tradizionali al loro interno si distinguono tra coloro

⁽³⁾ Cfr. A. BAGNASCO (a cura di), *Ceto medio. Perché e come occuparsene*, Il Mulino, Bologna, 2009.

che sono laureati, quelli che non richiedono la laurea e l'iscrizione a un Albo, le professioni tecniche, ecc.

Tutte queste forme di lavoro autonomo richiedono una maggiore attenzione da parte dell'amministrazione e della sfera politica, la quale segue una logica fondata sulla presenza attiva di due sole forze sociali, gli industriali da una parte e i lavoratori subordinati dall'altra. Invece, le trasformazioni che investono il lavoro autonomo fanno emergere nuove questioni inerenti la regolazione, la tutela pubblica e la rappresentanza politica di queste categorie.

3. I contenuti dello Statuto.

Tradizionalmente il lavoro autonomo è stato costruito socialmente e politicamente attraverso un intreccio peculiare di sotto-regolazione pubblica e sovra-regolazione privata. La regolazione pubblica del lavoro e del *welfare state* non è funzionale allo scopo di fornire ai lavoratori autonomi una tutela adeguata. Peraltro, i processi generali di individualizzazione e di frammentazione sociale espongono queste figure a un deficit di regolazione che investe non solo la sfera pubblica, già tradizionalmente carente, ma anche quella privata, storicamente imperniata sulla forza dei legami intergenerazionali e familiari. Le trasformazioni in atto nei modelli familiari, la spinta alla femminilizzazione del lavoro autonomo di servizio, le trasformazioni culturali stanno profondamente ridisegnando il sistema di bisogni sociali espressi da queste categorie di lavoratori.

In pratica: è sufficiente un periodo di malattia, un infortunio che costringa all'inattività per alcuni mesi, una fattura di una certa consistenza non pagata, una pesante richiesta di danni da parte di un committente, il fallimento (doloso o meno) di un fornitore o di un committente, per condurre alla rovina il lavoratore autonomo e i propri collaboratori.

Un primo importante capitolo dello Statuto riguarda il tema della formazione, da sviluppare di concerto con le Regioni che vantano in questa materia specifiche competenze normative.

In tale ambito è necessario predisporre iniziative, del più vario ordine e grado, indirizzate alla qualificazione o riqualificazione delle competenze di cui dispongono i lavoratori autonomi o gli aspiranti lavoratori autonomi.

Risulta prezioso, in proposito, anche l'intervento orientato alla trasmissione delle competenze per lo sviluppo di progetti finanziabili in ambito comunitario, presentandosi a questo modo l'eventuale investimento

compiuto a livello regionale come strumentale all'attrazione di nuove risorse le quali, in potenza, possono oltrepassare, e di gran lunga, quelle messe a bilancio in fase di *start-up* dell'iniziativa regionale.

Un secondo capitolo riguarda il finanziamento delle iniziative di autoimprenditorialità e autoimpiego. Spesso sono i fondi regionali a mettere a disposizione finanziamenti per promuovere, in particolare, l'imprenditorialità giovanile. Si tratta di misure che vanno a bando e ciò crea incertezza nel destinatario che deve verificare quando è possibile presentare la propria candidatura. Agevolazioni finanziarie devono riguardare gli investimenti e la gestione, con contributi a fondo perduto e mutui a tasso agevolato.

Un terzo capitolo riguarda la consulenza nella fase di avvio e di consolidamento dell'attività, i servizi di orientamento e informazione, il supporto nella ricerca di finanziamenti.

Un quarto capitolo riguarda le forme di sostegno al reddito per le fasi di crisi e di "non lavoro" (il lavoratore autonomo continua a investire – in termini di aggiornamento, formazione, ricerca, ecc. – sul "proprio" capitale umano, pur se temporaneamente privo di "commessa"). In quest'ambito potrebbero svilupparsi, soprattutto in termini di accesso ai servizi (informatici, culturali, abitativi, di trasporto, ecc.), ma eventualmente anche in termini monetari, iniziative che si muovano sotto l'alveo della materia di competenza concorrente "tutela e sicurezza sul lavoro". Anche in questa materia la legislazione regionale può utilmente dispiegarsi: nulla dovrebbe infatti impedire a una Regione di mettere in campo iniziative che mirino a "retribuire", in modo forfettario e generalizzato, il potenziale di cooperazione sociale che i lavoratori autonomi apportano in un dato territorio, magari vincolando i medesimi a forme di restituzione, vuoi in termini monetari (nelle forme del prestito agevolato, garantito dall'istituzione pubblica), vuoi in termini di servizio (socializzazione di saperi, acquisizioni, competenze, risorse immateriali, ecc.). Si tratta in sostanza di sviluppare garanzie e tutele di tipo welfaristico (specie per i lavoratori autonomi che non posseggono forme mutualistiche e assistenziali), sotto forma di ammortizzatori sociali, tutela del reddito, accesso a percorsi di formazione/riqualificazione professionale.

Un quinto capitolo riguarda i temi della semplificazione amministrativa, della fiscalità e delle pensioni.

Questi capitoli, relativi a grandi aree di interesse, sono stati declinati all'interno del contenitore "lavoro autonomo", secondo la specifica natura/tipologia dell'attività esercitata. Proviamo quindi a riordinare i nuclei di regolazione per aree di interesse:

a) *Attività imprenditoriale.*

Parti importanti del lavoro autonomo appartengono al mondo dell'autoimprenditorialità e della microimpresa, che si caratterizza attualmente come vero e proprio cuore pulsante dell'attività produttiva: in Italia le microimprese costituiscono quasi il 95% del totale e includono il 50% degli addetti alle unità locali. La loro forma giuridica è composta per il 59% da ditte individuali. Sono oggi in crescita, specie nelle aree metropolitane; il loro sviluppo va letto contemporaneamente all'andamento della piccola e media impresa, che si presenta sempre più come traino nello sviluppo dei sistemi produttivi locali.

Le tutele da sviluppare con lo Statuto del lavoro autonomo riguardano, fra l'altro, le seguenti azioni:

- 1) finanziamenti per lo *start-up*, con istituzione di un fondo cui potranno accedere i confidi dei settori economici che abbiano stanziato per l'anno di riferimento un pari importo finalizzato a sostenere prestiti d'onore destinati a neo imprenditori/imprenditrici per lo *start-up* di imprese a conduzione personale e l'avvio di qualsiasi attività di lavoro autonomo, con un tasso di interesse agevolato;
- 2) sostegno all'imprenditorialità femminile e giovanile;
- 3) consulenza e supporto nella ricerca di finanziamenti e nella scelta di *business* da sviluppare;
- 4) tutele sul piano fiscale: escludere dal reddito imponibile ai fini dell'IRAP tutti i redditi di lavoro autonomo e di impresa minore, che siano stati prodotti senza l'ausilio di lavoro subordinato e/o di lavoro autonomo continuativo; stabilire una imposta sostitutiva di quella sul reddito e dell'IRAP per tutti i soggetti che realizzino processi di consolidamento, assumendo lavoro dipendente o stipulando contratti di collaborazione continuativa di durata almeno annuale; riconoscere ai predetti soggetti un credito d'imposta da far valere in quota IRAP, proporzionato ai compensi annui erogati; promuovere una specifica azione di riforma legislativa degli Studi di settore, con il ripristino del c.d. "2 su 3" e l'eliminazione per i soggetti che hanno iniziato la propria attività nei tre anni precedenti al periodo d'imposta in corso;
- 5) tutela del prodotto, con l'istituzione di un marchio di qualità del lavoro autonomo *made in Italy* da riconoscere a tutte le piccole imprese ai sensi della normativa UE, che sia titolo privilegiato per il rilascio di autorizzazioni, licenze o altri adempimenti amministrativi e per consentire forme di compensazione diretta tra crediti e debiti tra impresa, lavoro autonomo e pubblica amministrazione;
- 6) sostegno per l'internazionalizzazione dell'attività economica, con attività formative volte a rafforzare le competenze delle imprese;

7) sostegno alla risoluzione alternativa delle controversie con arbitrato presso appositi collegi istituiti dai soggetti rappresentativi o presso le Camere Arbitrali delle Camere di Commercio;

8) incentivi a regimi regolamentari efficienti e semplificati per l'esercizio delle attività di lavoro autonomo, con drastica riduzione degli adempimenti amministrativi richiesti per l'esercizio di dette attività;

9) supporti informatici per il lavoro autonomo e imprenditoriale per favorire lo sviluppo di siti *web* standard, volti alla presentazione delle attività e qualità professionali del lavoratore autonomo, e favorire l'implementazione di borse o di altri istituti informatici, in collegamento con il sistema nazionale e regionale di Borsa lavoro, con l'ausilio di una piattaforma informatica nella quale i committenti possano rappresentare efficacemente i bisogni e ciò che vorrebbero ottenere dal mercato in termini di collaborazione o fornitura.

b) *Attività di lavoro autonomo "economicamente dipendente".*

Su questo tema ci soffermeremo *amplius* nella seconda parte di questo scritto.

La proposta di Statuto del lavoro autonomo dovrebbe prevedere forme di tutela quali:

- 1) ammortizzatori sociali e tutela del reddito anche a favore dei lavoratori autonomi;
- 2) percorsi formativi gratuiti e/o a canone agevolato, per l'intrapresa di attività di lavoro autonomo, per la formazione imprenditoriale, nonché per l'acquisizione, l'adeguamento e la qualificazione delle competenze professionali;
- 3) assegni formativi destinati a esercenti attività di lavoro autonomo per garantire l'accesso individuale ad attività di alta formazione o formazione specialistica continua e permanente;
- 4) servizi di supporto della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro;
- 5) assegni di servizio per favorire l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, nonché la progressione professionale, di persone svolgenti attività di lavoro autonomo a rischio di esclusione per carichi di cura;
- 6) istituzione di un'apposita sezione della Borsa lavoro nazionale e regionale destinata al lavoro autonomo, in collegamento con altri sistemi informativi europei, per favorire le più ampie opportunità occupazionali e di mobilità geografica dei lavoratori autonomi;
- 7) diritti e garanzie nel rapporto contrattuale con i clienti/committenti, quali, in particolare, tutela dal ritardo nei pagamenti da parte dei committenti, garanzie nei tempi di pagamento, regolazione del recesso;
- 8) garanzie di tipo patrimoniale con i fornitori e i subfornitori.

c) Attività professionali.

Con riguardo alle professioni, lo Statuto del lavoro autonomo dovrebbe riconoscere la centralità dei servizi professionali per lo sviluppo e l'ammodernamento sociale ed economico e, in tale ottica, adottare le seguenti linee guida:

- 1) promuovere il pieno recepimento e l'attuazione operativa dei principi comunitari di concorrenza e libera circolazione dei professionisti e delle professioni intellettuali;
- 2) riconoscere la funzione di controllo esercitata dagli Ordini per le attività professionali che presentano un effettivo interesse pubblico da tutelare, in quanto attinenti a interessi costituzionalmente garantiti o comunque di grande rilievo sociale;
- 3) conferire personalità giuridica alle associazioni rappresentative di professionisti che non esercitano attività regolamentate o tipiche di professioni disciplinate ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile;
- 4) rilasciare, nel rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi vigenti, titoli professionali che consentono l'esercizio dell'attività professionale.

4. Il lavoro autonomo economicamente dipendente.

Nell'ambito dello Statuto, una particolare e qualificante prospettiva di regolazione dovrebbe riguardare quelle forme di lavoro autonomo caratterizzate dalla particolare situazione di debolezza/dipendenza economica del prestatore. Il tema merita uno specifico approfondimento, in quanto, sotto questo profilo, la prospettiva dello Statuto incrocia la densa e risalente problematica circa la distinzione binaria e oppositiva tra lavoro autonomo e lavoro subordinato; una distinzione sempre più difficile da mantenere nei termini tradizionali, proprio perché tra questi due universi speculari si è insinuata, ed è cresciuta, una modalità inedita di lavoro con caratteristiche "ibride" e di incerta classificazione.

I sistemi europei di diritto del lavoro si stanno progressivamente trasformando da sistemi tipicamente binari – fondati sulla distinzione netta tra subordinazione e autonomia – in ordinamenti policentrici e articolati, caratterizzati dal riferimento a una complessa famiglia di "connessioni personali di lavoro" ⁽⁴⁾, piuttosto che al tradizionale "rapporto in-

dividuale di lavoro". Si tratta di una prospettiva che spinge il diritto del lavoro oltre le sue tradizionali Colonne d'Ercole, coerentemente con chi sollecitava l'elaborazione di una teoria del lavoro come "istituto giuridico", che riassume e ordina i diversi statuti normativi dei lavori in un quadro di valori e di principi comuni ⁽⁵⁾.

In questo progetto i confini tra subordinazione e autonomia permangono, ma diventano più porosi e osmotici. Lungo il *continuum* tra subordinazione e autonomia il lavoro economicamente dipendente rappresenta il punto focale in cui si condensa l'attenzione riformatrice. Non a caso, la parte più convincente e condivisibile del Libro Verde della Commissione europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro riguarda proprio il lavoro economicamente dipendente. Correttamente il documento della Commissione distingue il falso lavoro autonomo, da reprimere e ricondurre nell'alveo della subordinazione, dal vero lavoro autonomo economicamente dipendente, da promuovere in un quadro di nuove garanzie. Queste forme di lavoro autonomo reclamano da tempo una rinnovata attenzione da parte dei legislatori nazionali e non possono essere relegate a una mera regolazione di mercato. Da questo punto di vista, la nozione di parasubordinazione propria del sistema italiano risponde solo parzialmente a questa esigenza: scarse e inappropriate tutele di base, possibilità – nei fatti ampiamente realizzatesi – di un utilizzo improprio e strumentale dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per mascherare rapporti di lavoro subordinato. Si tratta quindi di un argomento politicamente molto sensibile, presente nelle agende di molti paesi europei attenti all'evoluzione del lavoro autonomo e alle sue nuove forme. Un tema che è stato dibattuto tanto a livello comunitario (risale al 2002 la decisione della Commissione di realizzare uno studio sulla situazione del lavoro economicamente dipendente in Europa), quanto in sede di Organizzazione internazionale del lavoro, che per alcuni anni ha lavorato attorno all'idea di un *contract labour* al fine di ridefinire i confini della protezione del lavoro oltre gli steccati tradizionali del lavoro subordinato.

Nonostante il grande respiro europeo del problema, le risposte dei vari paesi sono state molto frammentate, mentre è mancata un'azione di efficace coordinamento da parte delle istituzioni comunitarie.

du droit du travail et de l'emploi au delà du contrat de travail, in *Revue internationale du Travail*, 2007, vol. 146, n. 1-2, 3-20.

⁽⁵⁾ M. D'ANTONA, *La subordinazione e oltre. Una teoria giuridica per il lavoro che cambia*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, Il Mulino, Bologna, 1989, 49.

⁽⁴⁾ La formula è di M. FREEDLAND, *From the contract of employment to the personal work nexus*, in *Industrial Law Journal*, 2006, vol. 35, n. 1, 1-29; ID., *Sur l'application*

La Spagna ha dimostrato, più di ogni altro paese europeo, una particolare e meritoria sensibilità culturale e politica per questo tema; un'attenzione che è sfociata in un importante intervento legislativo, che rappresenta un *unicum* nel panorama non solo europeo: lo Statuto del lavoro autonomo, che prospetta in modo sistematico e coerente una sistemazione giuridica delle forme del lavoro autonomo e risponde in particolare ai problemi sociali sollevati dalla crescita del lavoro autonomo economicamente dipendente; e ciò a differenza di quanto è accaduto in altri sistemi, come l'Italia e la Germania – che pure sono i paesi che hanno conosciuto e affrontato il fenomeno della “parasubordinazione” in anni ormai lontani, ma si sono fermati a una disciplina parziale e non sistematica.

Altri paesi, come la Francia, non sono certo indifferenti al tema: nel 2008 è stato redatto per il Ministro del lavoro francese un rapporto dal titolo significativo *Il lavoratore economicamente dipendente, quale protezione?* ⁽⁶⁾, in cui si registra un deficit regolativo che il rapporto propone di colmare apprestando uno statuto protettivo per i lavoratori autonomi economicamente dipendenti, costituito da una serie di diritti fondamentali e di protezione sociale.

Sotto il profilo strettamente giuridico, la problematica del lavoro economicamente dipendente va affrontato con alcune precauzioni concettuali, che forniscono anche elementi per una “grammatica di base” utile ad affrontare l'argomento.

La prima considerazione da svolgere riguarda il rapporto tra il lavoro autonomo economicamente dipendente e il falso lavoro autonomo. Quando parliamo di lavoro autonomo economicamente dipendente non parliamo di falso lavoro autonomo. La constatazione sembra banale e scontata, ma non lo è. Molto spesso la questione del falso lavoro autonomo (o dell'utilizzo di forme di lavoro autonomo per mascherare rapporti di lavoro subordinato, al fine di risparmiare sui costi economici e contributivi) ha influenzato le scelte del legislatore, sovrapponendo il tema della dipendenza economica nel lavoro autonomo e il problema del falso lavoro autonomo. Questo è accaduto in paesi che hanno conosciuto una forte espansione del lavoro autonomo, come la Germania post-unificazione, dove molto si è discusso sulla “autonomia apparente” e sulle modalità per incrementare la “vera autonomia”; ma anche in Italia, laddove il legislatore ha creato nel 2003 il lavoro “a progetto” sostanzialmente al fine di reprimere le forme fraudolente di lavoro autonomo, sul presupposto che le collaborazioni coordinate e continuative

⁽⁶⁾ Il testo del rapporto è stato pubblicato in *DS*, 2009.

(le famigerate co.co.co.) fossero in gran parte lavoro autonomo apparente. Tuttavia, se delle deviazioni fraudolente vi sono queste devono essere represses: è un problema di migliore controllo dell'applicazione della legislazione, di un apparato efficiente di ispezioni sul lavoro e di riqualificazione giudiziale dei rapporti, non è un problema di regolazione del lavoro autonomo economicamente dipendente.

La seconda considerazione, parzialmente collegata con la prima, riguarda le “condizioni d'uso” della nozione di dipendenza economica: la dipendenza economica, almeno nei paesi europei ⁽⁷⁾, non costituisce un criterio per identificare il contratto di lavoro subordinato, che resta identificato mediante altri criteri (assoggettamento a etero-direzione). Anche il lavoratore subordinato è economicamente dipendente dal datore di lavoro, ma la sua dipendenza economica è un effetto materiale ed extragiuridico della fattispecie, mentre nel caso dei sistemi che regolano il lavoro autonomo economicamente dipendente la dipendenza economica diventa elemento costitutivo della fattispecie. In cosa consiste allora la dipendenza economica? Generalmente il criterio utilizzato è quello della dipendenza del reddito da un committente principale (o unico): così accade in Germania e Spagna. Tuttavia, altri sistemi, che contemplano il lavoro autonomo economicamente dipendente nella categoria della parasubordinazione, fanno riferimento a criteri diversi, che prescindono dalla quantità di reddito e si concentrano sul deficit di autonomia del prestatore, in quanto integrato in un progetto produttivo altrui (principalmente l'Italia, ma anche la Francia).

La terza considerazione è di ordine tipologico-definitorio e si divide in due sotto-questioni. La prima, quando parliamo di lavoro autonomo economicamente dipendente ci riferiamo al lavoro individuale di una persona fisica o dobbiamo comprendere più genericamente anche l'impresa (in particolare la microimpresa individuale)? In effetti, la dipendenza economica è un concetto ampio, che riguarda anche il rapporto tra imprese nell'ambito di una regolazione di stampo civilistico e giuscommerciale (si pensi all'abuso di dipendenza economica nel diritto della concorrenza).

Se analizziamo l'esperienza dei sistemi giuridici europei, ci accorgiamo che già sul piano definitorio sorgono problemi di coerenza normativa. Infatti, conosciamo sistemi che trattano forme di dipendenza economica a prescindere dalla natura imprenditoriale o meno dell'attività esercitata: per esempio la Francia applica la parte pressoché totale del diritto

⁽⁷⁾ Diversa è la situazione su scala mondiale; vedi la raccomandazione OIL del 2006 che si riferisce sia alla subordinazione sia alla dipendenza economica.

del lavoro subordinato (*Code du Travail*) a soggetti tipicamente imprenditoriali (ad esempio, i c.d. gerenti non salariati) che possono avere anche molti dipendenti, una struttura organizzativa di mezzi, ed esercitare questa attività in forma societaria. Si creano quindi figure ibride a statuto misto: lavoratori autonomi che vengono trattati come imprenditori nei rapporti che riguardano le modalità commerciali di gestione delle succursali (le stesse controversie tra il lavoratore autonomo e l'impresa sono trattate dai tribunali commerciali), e come lavoratori subordinati nei rapporti con il committente che abbiano a oggetto le condizioni prestatorie. Anche la legislazione inglese estende alcune tutele di base (per esempio, in materia di salute e sicurezza) a lavoratori autonomi-imprenditori denominati "imprenditori dipendenti", mentre riserva una quota maggiore di tutele ai c.d. *workers*, lavoratori indipendenti che svolgono personalmente la prestazione. Il tratto della personalità nella prestazione, che dovrebbe escludere quindi l'esistenza di un'impresa in senso tecnico, è presente nella legislazione italiana (articolo 409 del codice di procedura civile), come in quella tedesca (l'articolo 12 TVG afferma che l'opera o il servizio devono essere forniti personalmente senza la collaborazione di altri prestatori di lavoro), nonché nello Statuto del lavoro autonomo spagnolo, laddove espressamente il lavoratore autonomo economicamente dipendente (TRADE) esegue un'attività economica o professionale in maniera abituale e personale, con espressa esclusione della forma di società commerciale o civile.

La seconda sotto-questione è la seguente: quando parliamo di lavoro autonomo economicamente dipendente ci riferiamo a un *tertium genus* tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, oppure a una categoria interna al lavoro autonomo?

Il lavoro autonomo economicamente dipendente, pur se rappresenta per certi versi un ibrido tra le categorie tradizionali della subordinazione e dell'autonomia, non costituisce un *tertium genus*. Attraverso tale nozione non si intende quindi rappresentare – come pure spesso si usa dire – una "zona grigia" indistinta che si colloca tipologicamente tra subordinazione e autonomia. Ragionare in questi termini, seppure possibile in astratto, comporta una serie di ulteriori problemi definitori e di ricostruzione delle categorie giuridiche, finendo per mettere in discussione la frontiera tra lavoro subordinato e lavoro autonomo.

È preferibile ipotizzare una categoria interna al lavoro autonomo, che rispecchia quindi la complessità sociale del lavoro senza vincolo di subordinazione, connotata per i tratti della "dipendenza economica". Questa opzione concettuale è chiarissima nello Statuto spagnolo, che

affronta sistematicamente la materia del lavoro autonomo dedicando una parte della normativa al TRADE; è meno chiara nell'esperienza tedesca, più ambigua nella stessa nozione di *Arbaitenemeranlikeperson* ("persona simile al lavoratore subordinato") e in quella italiana (lavoro parasubordinato), anche se la giurisprudenza ha sempre chiarito che la nozione rileva nell'ambito del lavoro autonomo e ha valenza processuale e non sostanziale.

Riassumendo questi primi elementi di comparazione, possiamo dire che: a) il lavoratore economicamente dipendente viene attualmente incluso nell'ambito del lavoro autonomo, b) non va confuso con il falso lavoro autonomo, c) subisce un diverso trattamento da parte dei sistemi giuridici dei principali paesi europei.

Approfondiamo ora l'ultimo punto, relativo alle tecniche di regolazione. La prospettiva comparata dimostra diversità di fondo tra sistemi giuridici, a partire dalle tecniche e dall'ampiezza di intervento, da cui dipende anche la sensibilità politico-istituzionale nei confronti dell'argomento. Le tecniche regolative possono essere ricondotte grosso modo a tre differenti modalità di intervento:

1) Tecniche di assimilazione al lavoro subordinato. Vi sono paesi come la Francia che non conoscono una definizione legislativa di lavoro autonomo economicamente dipendente, ma hanno meccanismi di assimilazione al lavoro subordinato talmente potenti da ridimensionare fortemente il problema. Da un lato, la legislazione (la settima parte del nuovo *Code du Travail*) applica le tutele del diritto del lavoro a una serie aperta di figure lavorative autonome, che restano formalmente tali (non c'è una riqualificazione in contratto di lavoro subordinato). Dall'altro lato, una giurisprudenza "tentacolare" – che non è vincolata a una nozione legale di subordinazione – amplia il campo di applicazione del lavoro subordinato sino a comprendere, con l'elaborazione del criterio del *service organisé*, figure che in altri paesi sarebbero definiti come lavoratori autonomi⁽⁸⁾. Non è un caso che la Francia non abbia in cantiere una legge sul laec e promuova unicamente interventi di promozione del lavoro autonomo fondati su sgravi fiscali per i lavoratori che intraprendono un percorso di auto-impiego (in tal senso, la legge sulla modernizzazione economica del 2008). Anche in Italia circola da tempo ipotesi di assimilazione legale attraverso una riscrittura della norma definitoria sul lavoro subordinato che inglobi i lavoratori autonomi economicamente dipendenti (da ultimo in tal senso il disegno

⁽⁸⁾ Cfr. J.E. RAY, *L'évolution du lien de subordination*, in *Liaisons sociales*, 1995, n. 47.

di legge n. 1873, *Codice dei rapporti di lavoro. Modifiche al Libro V del codice civile*, primo firmatario Pietro Ichino). Questa opzione, che riproduce l'antica tendenza espansiva del diritto del lavoro, non coglie appieno le novità profonde sottese all'emersione del lavoro autonomo economicamente dipendente, ed esprime una sorta di difficoltà teorico-concettuale a immaginare una porta di accesso all'area del lavoro normativamente protetto che non sia rappresentata dalla subordinazione (in una sua più ampia versione) ⁽⁹⁾.

2) Tecniche di estensione selettiva delle tutele. È il caso di paesi come Germania e Italia, ma anche il Regno Unito, che hanno esteso alcune tutele giuslavoristiche di base al lavoratore autonomo. Anche il diritto comunitario ha praticato forme di estensione selettiva: basti pensare alla raccomandazione n. 134/2003 sulla protezione della salute e della sicurezza sul lavoro dei lavoratori autonomi, alla direttiva 92/57/CEE che prevede l'estensione di alcune disposizioni sui dispositivi di protezione ai lavoratori autonomi nei cantieri temporanei o mobili, alla direttiva 2002/15/CEE sull'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, nonché alle direttive sulla tutela antidiscriminatoria.

3) Tecniche di costruzione di una figura sistematica con tutele *ad hoc*, ritagliate comunque avendo come parametro tendenziale di riferimento il lavoro subordinato: è il caso della Spagna. Questa opzione ha il pregio, tra gli altri, di contribuire a definire l'identità sociale del lavoratore autonomo economicamente dipendente, stimolandone la autorganizzazione collettiva.

Vi è poi una quarta possibile opzione, riscontrabile nei sistemi giuridici che non registrano il problema della dipendenza economica e di conseguenza non apprestano tutele dedicate ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti, i quali mantengono le stesse misure degli autonomi (vale a dire una situazione di tutela aspecifica).

Se volessimo individuare una buona prassi da seguire, a quale di questi modelli dovremmo guardare? E inoltre, quali contenuti dovremmo immaginare con riferimento alle possibili tutele?

A mio avviso la tecnica dell'assimilazione è da scartare. Un contratto di lavoro allargato porta a una eccessiva dilatazione il concetto di subordinazione: una pan-subordinazione che non coglie le specificità del

⁽⁹⁾ Mi pare che questo sia, ad esempio, il limite principale dell'ipotesi ricostruttiva di M. FREEDLAND, *From the contract of employment to the personal work nexus*, cit., e ID., *Sur l'application du droit du travail et de l'emploi au delà du contrat de travail*, cit.

nuovo lavoro autonomo, proliferato in forme che lo avvicinano alla subordinazione ⁽¹⁰⁾, ma che tuttavia rimane lavoro autonomo e non va assimilato *tout court* al lavoro dipendente.

Tra l'estensione selettiva delle tutele e la costruzione di una figura di lavoratore autonomo con tutele *ad hoc* è senz'altro preferibile la seconda opzione, che a mio modo di vedere dovrebbe consistere in un *mix* tra il modello statutario spagnolo e le tecniche promozionali dello *Small Business Act* ⁽¹¹⁾, che connotano in modo più chiaramente autonomo lo Statuto del lavoratore autonomo dipendente.

Lo Statuto spagnolo ha infatti dei pregi indubbi, ma pone anche qualche problema. Il pregio principale è che guarda al lavoro autonomo in modo ampio e sistematico e offre al TRADE alcune tutele specifiche, senza confonderlo con il lavoratore subordinato. Il difetto principale è che lo Statuto prevede che il TRADE è tale perché "sceglie" di esserlo grazie a una manifestazione di volontà che deve risultare dal contratto e dalla successiva registrazione presso l'Amministrazione (articolo 12 dello Statuto). In realtà, la qualifica di lavoratore autonomo economicamente dipendente, una volta definita nei suoi tratti caratterizzanti dalla legge, dovrebbe essere "oggettiva", onde il giudice dovrebbe poter qualificare come TRADE anche colui che non ha dichiarato di esserlo (ed infatti su questo punto delicatissimo ferve un dibattito che interessa al contempo la dottrina e la giurisprudenza spagnola).

Ma è soprattutto dal punto di vista dei contenuti che il modello spagnolo dovrebbe essere rivisitato, perché somministra tutele molto simili a quelle tipiche del lavoro subordinato (basti pensare al diritto alle ferie annuali, alla limitazione dell'orario di lavoro, alla tutela contro il recesso ingiustificato, ai diritti collettivi). Si tratta di una prospettiva solo in parte corretta, giacché, al di là del *nomen* (lavoratore autonomo economicamente dipendente) e della struttura normativa (lo Statuto), la legge spagnola tende di fatto a riprodurre *in parte qua* una logica di estensione selettiva di tutele, ovvero la tradizionale tendenza espansiva del diritto del lavoro (cioè la tendenza del diritto del lavoro a conquistare territori oltre i propri confini tradizionali).

Nella logica che ispira questo scritto, il lavoro autonomo economicamente dipendente dovrebbe far parte di uno Statuto del lavoro autono-

⁽¹⁰⁾ Elementi quali la continuità, il coordinamento della prestazione con l'organizzazione del committente, la monocommittenza e la dipendenza economica da un solo committente sono indubbiamente elementi che allontanano la figura in esame dal prototipo classico di lavoratore autonomo, con un portafoglio di clienti e un rapporto diretto con il mercato.

⁽¹¹⁾ Cfr. M. MAGNANI, *op. cit.*

mo in cui le tutele sono modulari ⁽¹²⁾: alcune garanzie dovrebbero essere riconosciute come universali, e riguardare tutti i lavoratori subordinati e autonomi (penso alla sfera di alcuni diritti fondamentali, per esempio la libertà di esprimere liberamente le proprie opinioni, i divieti di essere discriminati, o le tutele in materia di sicurezza e salute) ⁽¹³⁾. Altre tutele tipicamente giuslavoristiche dovrebbero essere riconosciute ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti, anche se con una diversa graduazione e intensità: in materia di recesso, ad esempio, è evidente che il committente che recede senza una giusta causa dovrebbe indennizzare il prestatore. Sotto questo profilo, una norma come quella italiana che consente la risoluzione del contratto a progetto anche senza giusta causa e solo con la precauzione del preavviso è iniqua, oltretutto assistematica, perché non tiene conto della disparità di forza contrattuale tra le parti, derogando a quanto previsto dall'articolo 2227 del codice civile. Un altro settore in cui si dovrebbe praticare una sorta di universalismo modulare di tutele è il *welfare*, apprestando strumenti di assistenza pubblica (o pubblico/privata) in caso di difficoltà, come forme di tutela del reddito in caso di malattia, ma anche in caso di perdita di commesse.

⁽¹²⁾ La prospettiva della modulazione delle tutele a partire da un nucleo universale di diritti garantiti a tutti i lavoratori (subordinati e autonomi) è ampiamente dibattuta dalla dottrina giuridica europea e si basa sulla sostituzione della rigida contrapposizione della coppia lavoro subordinato-lavoro autonomo a favore di un *continuum* di attività cui attribuire una serie di garanzie modulate e variabili a partire da un minimo comune, per poi procedere gradualmente verso protezioni più forti. Una prospettiva metodologica di questo tipo era già contenuta nel Rapporto Supiot, ove si immaginava una tutela del lavoro per cerchi concentrici: un primo cerchio relativo ai diritti sociali universali; un secondo relativo ai diritti fondati sul lavoro non professionale; un terzo cerchio comprendente il diritto comune dell'attività professionale di cui certi fondamenti sono già presenti nel diritto comunitario; un quarto cerchio di diritti applicabili al lavoro subordinato in senso stretto. Il legislatore spagnolo, con lo Statuto del lavoro autonomo, si è mosso in una direzione parzialmente diversa, ricomprendendo in un unico testo legislativo tutte le forme del lavoro indipendente e dedicando un capitolo della legge al TRADE, cui attribuisce una serie di prerogative sinora non accordate a questa categoria di lavoratori.

⁽¹³⁾ Anche l'idea dello Statuto dei lavori (o quello parzialmente diverso adottato dagli estensori della c.d. Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori) prevede l'individuazione di un *minimum* di principi generali universalmente applicabili a ogni contratto di lavoro: tra questi i diritti alla libertà, alla dignità, alla riservatezza, alla parità di trattamento e alla non discriminazione, alla sicurezza e alla salute nei luoghi di lavoro, alla tutela contro le molestie sessuali in ambito lavorativo, a un equo compenso e alla tutela indennitaria in caso di recesso ingiustificato.

Il sistema giuridico italiano pare muoversi in una direzione non coerente con le esperienze straniere e con le stesse indicazioni fornite dalla Commissione europea. Da un lato, sono stati apprestati strumenti interpretativi per un più corretto utilizzo del lavoro a progetto e tracciati, in una logica promozionale dell'autonomia collettiva, percorsi di stabilizzazione per le false collaborazioni coordinate e continuative, anche nella modalità a progetto. Dall'altro lato, l'introduzione di nuove tutele per le collaborazioni a progetto (in particolare in materia retributiva, previdenziale, nonché in caso di sospensioni del rapporto per malattia e maternità) ha di poco elevato il livello dei diritti fruibili da questi prestatori.

Queste distonie verrebbero superate ove si optasse senza riserve per la creazione di uno Statuto del lavoro autonomo che raccolga gli stimoli provenienti dal mondo del lavoro indipendente, partendo dalla constatazione che il lavoro autonomo può essere valorizzato e aiutato in base alle esigenze espresse dalle varie categorie di prestatori, con una serie di interventi che realizzano il giusto *mix* tra "mercato" e "regolazione" ⁽¹⁴⁾. Per predisporre uno Statuto del lavoro autonomo è necessario partire da una ricostruzione di ciò che il lavoro autonomo rappresenta: una galassia eterogenea di attività lavorative, professionali e imprenditoriali rese a favore altrui (clienti, imprese, istituzioni, mercato) senza vincolo di subordinazione, *id est* con prestazioni gestite autonomamente e a proprio rischio.

Detto questo, tuttavia, quando si ragiona sulle norme di tutela del lavoro autonomo economicamente dipendente dovrebbero contemplarsi anche dispositivi volti ad affrontare problemi specifici di questo segmento del lavoro autonomo, per esempio la questione dei tempi di pagamento, o la formazione dei prestatori, o la previsione di tutele contrattuali *ad hoc*, ecc. Provo a fornire alcune indicazioni in tal senso, pensando a tre nuclei normativi di base: norme riguardanti il rapporto di lavoro con il committente, norme di tutela sul mercato, norme a carattere collettivo-sindacale.

Norme di tutela del rapporto di lavoro.

1) Una prima garanzia fondamentale dovrebbe riguardare le condizioni contrattuali del rapporto, al fine di fornire al prestatore di lavoro un

⁽¹⁴⁾ Una prospettiva di questo tipo è stata coltivata dalla Regione Veneto, che ha proposto l'adozione di uno Statuto regionale del lavoro autonomo. La Regione del Veneto ha deliberato la costituzione di un fondo per il sostegno al lavoro autonomo. Sul piano della legislazione statale, una proposta di Statuto dei lavori autonomi è stata predisposta dal sen. Tiziano Treu (21 aprile 2010).

programma negoziale definito *ex ante*: una garanzia di tipo formale che tuttavia realizza un migliore equilibrio contrattuale.

In tale prospettiva il committente, pubblico o privato, dovrebbe essere tenuto a fornire per iscritto al lavoratore autonomo una serie di informazioni che integrano il contratto di lavoro, da consegnarsi al prestatore all'inizio del rapporto (per esempio, entro cinque giorni dalla data di inizio del rapporto). Queste informazioni dovrebbero riguardare:

- a) una descrizione dettagliata e specifica dell'opera o servizio richiesto dal committente;
- b) la data di inizio del rapporto, la durata del contratto e/o i tempi di consegna dell'opera o del servizio;
- c) il corrispettivo pattuito, indicando se sono compresi o esclusi l'IVA, gli oneri previdenziali, gli eventuali rimborsi spese e la loro quantificazione;
- d) i tempi e le modalità di pagamento;
- e) i termini di preavviso e le causali di recesso.

In caso di mancato o ritardato, incompleto o inesatto assolvimento di tale obbligo, il lavoratore autonomo dovrebbe potersi rivolgere alla direzione provinciale del lavoro affinché intimi al committente di fornire le informazioni previste dal presente articolo, pena l'applicazione di una sanzione amministrativa (prevista dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 152/1997).

2) **Compenso.** Il compenso del lavoratore autonomo dovrebbe essere non solo proporzionato alla qualità e quantità del lavoro svolto, ma anche sufficiente a garantire al prestatore e alla sua famiglia un livello di vita soddisfacente, secondo un principio stabilito dalla Carta sociale europea (e da alcune costituzioni nazionali, come ad esempio quella italiana ex articolo 36 della Costituzione).

3) **Garanzia dei tempi di pagamento.** I lavoratori autonomi economicamente dipendenti spesso vivono situazioni di grave disagio dovute al ritardo con cui i committenti effettuano la corresponsione dei compensi. Lo Stato dovrebbe impegnarsi a recepire nei tempi più brevi le modifiche che l'UE intende apportare alla direttiva comunitaria sui ritardi di pagamento, estendendo a tutti i lavoratori autonomi il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, laddove prevede il pagamento del committente a trenta giorni dalla fattura.

Il prestatore che vanti nei confronti della pubblica amministrazione o di altro ente pubblico un credito liquido, certo ed esigibile, provato nelle forme di cui all'articolo 635 del codice di procedura civile, dovrebbe poter procedere al suo recupero mediante compensazione di importi dovuti, a qualunque titolo, alla pubblica amministrazione nonché ad al-

tri enti pubblici. In caso di violazione dei tempi di pagamento, il committente dovrebbe corrispondere interessi moratori in corrispondenza del superamento della scadenza, crescenti all'aumento del ritardo. Il rispetto dei tempi di pagamento da parte delle imprese che utilizzano prestazioni di lavoro economicamente dipendente potrebbe essere implementato anche attraverso l'istituzione di una competenza arbitrale per la soluzione rapida delle controversie relative ai mancati o ritardati pagamenti, reso obbligatorio per tutte le imprese committenti che fruiscono, in qualunque forma, di agevolazioni normative e fiscali concesse sulla base delle leggi statali o regionali.

4) **Recesso.** Il recesso dal contratto di lavoro autonomo economicamente dipendente deve avvenire per giusta causa, senza preavviso, o per giustificato motivo, con preavviso nei termini previsti contrattualmente. Questo discende dai principi generali desumibili dalle norme codicistiche sulle *locationes operis* (contratto d'opera, mandato, agenzia). In questo modo si fornisce al prestatore una garanzia di base che lo sottrae all'arbitrio del committente, coerentemente con quanto prescritto dall'articolo 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Ferma restando la nullità di ogni recesso intimato per motivi discriminatori, in caso di recesso ingiustificato il committente dovrebbe corrispondere al lavoratore autonomo un'indennità che, coerentemente con quanto disposto dall'articolo 2227 del codice civile in tema di recesso dal contratto d'opera, dovrebbe coprire il corrispettivo per l'attività svolta, le spese e il mancato guadagno.

Tutela del reddito, garanzie per le fasi di non lavoro, formazione

È necessario pensare a una serie di norme di tutela sul mercato: una strategia di *flexicurity* per i lavoratori autonomi economicamente dipendenti. In tale prospettiva, lo Stato e le Regioni dovrebbero adottare misure idonee a promuovere la fruizione di una indennità in caso di inoccupazione, come ha fatto il governo italiano nel corso della recente crisi economica (l'indennità *una tantum* prevista a favore dei collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 61, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, introdotta in via sperimentale nel quadro degli strumenti di tutela del reddito di cui all'articolo 19 del decreto legge n. 185/2008, *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*, convertito dalla legge n. 2/2009, articolo

19, comma 1, lettera c); tale misura dovrebbe essere estesa a tutti i lavoratori autonomi economicamente dipendenti ⁽¹⁵⁾.

Lo Stato e le Regioni dovrebbero istituire, per le fasi di non lavoro derivanti da mancanza di commesse, alcune garanzie volte a promuovere l'investimento del lavoratore in termini di aggiornamento, formazione, ricerca, al fine di preservare e migliorare il capitale umano dei prestatori autonomi temporaneamente inattivi. In quest'ambito potrebbero prevedersi strumenti di protezione sia in termini di accesso a servizi informatici, culturali, abitativi, di trasporto, sia in termini di sostegno finanziario, al fine di garantire il potenziale di cooperazione sociale che i lavoratori autonomi apportano nei territori in cui si articola la loro presenza.

1) Sostegno alla stabilizzazione del lavoro. Al fine di sostenere l'acquisizione di condizioni lavorative stabili anche nell'alveo del lavoro autonomo dipendente, lo Stato, le Regioni e le Province, nell'ambito delle rispettive competenze, dovrebbero intervenire mediante:

a) incentivi all'inserimento, nei contratti di lavoro autonomo economicamente dipendente, di clausole di durata minima triennale ⁽¹⁶⁾;

b) concessione di assegni formativi individuali e predisposizione di percorsi formativi qualificati a favore di lavoratori occupati sulla base di rapporti di lavoro non subordinati, al fine di favorirne l'occupabilità attraverso il rafforzamento delle competenze;

c) offerta alle persone di servizi e strumenti, fra i quali anche i bilanci di competenza, per valorizzare e rendere riconoscibili le competenze acquisite con le esperienze lavorative, ivi comprese quelle maturate nell'ambito di rapporti di lavoro non subordinato, e i percorsi di istruzione e formazione professionale;

⁽¹⁵⁾ In Italia i destinatari della misura di sostegno al reddito ne possono fruire oltre i limiti delle risorse assegnate e ripartite, nei limiti di spesa previsti, con il decreto interministeriale, di cui al comma 3 dell'art. 19, adottato di concerto dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e dal Ministero dell'economia e delle finanze a gravare sul Fondo per l'occupazione di cui al d.l. n. 148/1993, convertito nella l. n. 236/1993.

⁽¹⁶⁾ Al fine di modulare questi interventi in relazione alla diffusione delle tipologie contrattuali e all'andamento del mercato del lavoro, le istituzioni statali e territoriali stabiliscono i criteri per l'assegnazione, previo procedimento a evidenza pubblica, degli incentivi. Ai fini dell'erogazione di tali incentivi vengono stabilite altresì, secondo lo stesso procedimento, le condizioni che, in relazione alla natura dei rapporti di lavoro e alle situazioni personali, comportano elevato rischio di precarizzazione, nonché le caratteristiche, quali quelle dimensionali, settoriali e territoriali, delle imprese, che devono, comunque, operare nel rispetto delle condizioni normative e contrattuali vigenti.

d) istituzione di una Borsa informatica delle domande di lavoro delle imprese committenti, volta a favorire la mobilità del lavoratore autonomo da un rapporto di lavoro all'altro;

e) sostegno ai processi aziendali di trasformazione organizzativa e di innovazione tecnologica, finalizzati alla stabilizzazione del lavoro in forma non subordinata.

2) *Voucher* per l'autoformazione dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti.

È istituito un fondo per le attività di ricerca, innovazione e autoformazione dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti. Il fondo è volto a finanziare *voucher* individuali per la copertura, anche parziale, di spese sostenute per valorizzare il capitale sociale degli operatori che svolgono attività di lavoro autonomo in regime di dipendenza economica, consentendo agli stessi di investire sulle proprie capacità personali e professionali.

I percorsi di valorizzazione del capitale sociale per i quali si può chiedere l'assegnazione del *voucher* sono previsti dalle Regioni con un catalogo approvato con decreto della giunta regionale.

3) Prestazioni previdenziali in caso di sospensione dell'attività.

In caso di sospensione dell'attività per malattia, gravidanza, maternità e paternità, infortunio, cura e assistenza di familiari, e attività formative, ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti dovrebbero riconoscersi congrue indennità previdenziali, anche sotto forma di assegni di servizio o mediante erogazione delle forme mutualistiche.

Dovrebbero essere comunque garantiti:

a) i rimborsi per la malattia non ospedalizzata per tutte le malattie documentate da certificato medico con durata superiore a cinque giorni lavorativi o di durata inferiore se collegate a interventi ospedalieri, anche di *day hospital*;

b) tre mesi di congedi parentali nel primo anno di vita del bambino, con corresponsione del 30% del reddito del secondo anno precedente alla nascita del figlio;

c) l'indennità di maternità, indipendentemente dall'effettiva astensione dell'attività, calcolata sul reddito del secondo anno precedente a quello della nascita del figlio.

Diritti collettivi.

Vi è infine la tutela sindacale. Questo è un punto delicato. Da un lato, al prestatore autonomo deve essere attribuito il diritto a organizzarsi collettivamente ed esercitare i diritti sindacali. Esemplare, ancora una volta, lo Statuto spagnolo, nonché la legge tedesca sui contratti collettivi, quantunque essa non abbia rappresentato un modello di successo, di-

mostrando anzi la difficoltà di organizzare sindacalmente i lavoratori parasubordinati.

Dall'altro lato, tuttavia, il lavoratore autonomo economicamente dipendente tende a rifiutare logiche di rappresentanza degli interessi costruite sulla falsariga del lavoro subordinato. Segni di associazionismo di lavoratori parasubordinati con finalità sindacali sono presenti in alcuni paesi europei, ma sono tuttora molto frammentate (penso, per esempio, ad associazioni tedesche nel settore del *franchising*, o in Italia nel settore degli agenti di commercio). Come dire che queste figure sociali sono ancora in cerca di nuove modalità di rappresentanza degli interessi: una rappresentanza innovativa nei contenuti e nelle dimensioni, che i sindacati tradizionali (dei subordinati) non sono stati generalmente in grado di organizzare. Il legislatore deve operare in un'ottica promozionale, mentre i sindacati dovrebbero superare una cultura che identifica il lavoro (e la sua rappresentanza collettiva) con il lavoro salariato.

5. Quale ruolo per il diritto comunitario?

È opportuna una modalità di promozione regolativa del lavoro autonomo economicamente dipendente da parte dell'Europa? Già in un rapporto redatto per la Commissione di alcuni anni fa prospettavo l'opportunità di un intervento *soft* della CE, senza tuttavia che le parti sociali, all'epoca consultate, recepissero questa indicazione. Il tema di una tutela dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti è stato in seguito significativamente ripreso dal Libro Verde della Commissione su *Modernizzare il diritto del lavoro*, seppure senza indicazioni operative da parte degli estensori di quel documento. Continuo a pensare che un'azione comunitaria potrebbe essere rispondente alle esigenze di milioni di lavoratori autonomi economicamente dipendenti europei, e indico di seguito le possibili soluzioni.

Anzitutto, ritengo che la tutela e la promozione del lavoratore autonomo economicamente dipendente non possa non rientrare nell'ambito di una rinnovata politica europea dell'occupazione, nell'ambito dei più generali obiettivi di piena occupazione di progresso sociale, e far parte quindi a pieno titolo degli orientamenti elaborati annualmente dal Consiglio di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione (ai sensi dell'articolo 147 Trattato sul Funzionamento UE).

La tutela del lavoro autonomo economicamente dipendente diventerebbe quindi oggetto di promozione attraverso gli strumenti regolativi del

metodo aperto di coordinamento, nell'ambito di una strategia coordinata degli Stati e dell'Unione, finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di coesione economica e sociale di cui all'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea.

Una diversa opzione regolativa potrebbe consistere nell'agire sulla base delle competenze concorrenti attribuite dal Trattato in materia di politica sociale, che conferisce al Parlamento e al Consiglio la facoltà di adottare misure volte a sviluppare lo scambio di migliori prassi e le esperienze fatte dagli Stati membri, a esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (articolo 153 Trattato sul Funzionamento UE).

Una terza opzione, più ambiziosa, sarebbe quella di collocare l'azione nell'ambito di una proposta della Commissione nell'ambito delle politiche sociali, consultando le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione e sul suo contenuto (articolo 154 Trattato sul Funzionamento UE).

Per uno Statuto del lavoro autonomo – Riassunto. *L'A. muove dalla considerazione che a causa delle trasformazioni economiche ed organizzative del post-fordismo, nonché dei mutamenti del contesto economico, nazionale ed internazionale, il lavoro autonomo presenti ora una geografia molto più complessa rispetto al passato. L'A. sottolinea, quindi, la necessità della promozione dello Statuto del lavoro autonomo, da declinare su base nazionale e regionale, indicando gli ambiti entro cui si dovrebbe sviluppare la normativa in materia (formazione, finanziamento delle iniziative di auto imprenditorialità e auto impiego, consulenza in fase di avvio, forme di sostegno al reddito ed, infine, semplificazione amministrativa, della fiscalità e delle pensioni). All'interno dello Statuto, poi, una particolare e qualificante prospettiva di regolazione dovrebbe riguardare quelle forme di lavoro autonomo caratterizzate da una particolare situazione di debolezza/dipendenza economica del prestatore. L'A. analizza gli elementi distintivi del lavoro autonomo economicamente dipendente e le tecniche di regolazione, effettuando, altresì, una comparazione con altri paesi che disciplinano tale tipologia. Il lavoro economicamente dipendente costituisce una categoria interna al lavoro autonomo e non una "zona grigia" indistinta fra autonomia e subordinazione. Pertanto, non sembrano condivisibili ipotesi di assimilazione legale del lavoratore economicamente dipendente al lavoratore subordinato. La soluzione prospettata dall'A. è, piuttosto, una estensione selettiva delle tutele e la costruzione di un lavoratore autonomo con tutele ad hoc, attraverso un ragionato mix fra modello statutario spagnolo e le tecniche promozionali dello Small Business Act. L'A. propone una disciplina del lavoro autonomo economicamente dipendente in cui le tutele siano modulari: alcune garanzie dovrebbero essere riconosciute come universali (e riguardare tutti i lavoratori subordinati e autonomi) ed altre tutele tipicamente giuslavoristiche dovrebbero essere riconosciute ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti, con una diversa graduazione ed intensità. Infine l'A. auspica un maggiore intervento*

delle istituzioni europee nella tutela e la promozione del lavoratore autonomo economicamente dipendente.

Towards a Statute for self-employed workers (Article in Italian) – Summary. *The paper takes as its starting point the assumption that nowadays legislation regulating self-employment is much more fragmented than in the past, due to economic and organizational changes in a post-Fordist world. In this connection, the paper highlights the need to promote an ad-hoc Statute for this type of employment, to be implemented at a national and local level, also pointing out the areas where such provisions apply (training, the funding of initiatives fostering self-entrepreneurship, start-up consultancy, income support funds, and streamlining of the tax and retirement system). In addition, within self-employment, special provisions should be adopted to deal with cases in which the employee is in a relatively weak economic position. The paper also describes the main features of the legislation regulating quasi-subordinate employment, providing a comparative analysis of other countries resorting to this kind of employment, and considering it as a subcategory of self-employment, not falling in the grey area between salaried employment and autonomous work. On the basis of these considerations, regulation on quasi-subordinate employment should not apply also to salaried employment. A possible response to the issue might be the extension of a number of special provisions, together with the setting-up of ad-hoc measures safeguarding this category, also considering those laid down by Spanish legislation and the Small Business Act. The paper puts forward a set of initiatives involving quasi-subordinate employment, some of which are universal as they apply to both self-employed and salaried workers, with a number of them only making provisions for quasi-subordinate employment. In conclusion, the paper points toward a major commitment on the part of community bodies in promoting legal protection for this kind of employment*