

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le questioni regionali

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Lavoro autonomo S. 2233 Governo (Parere alla 11 <sup>a</sup> Commissione del Senato) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) .....	55
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	60
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	58
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al « sistema delle conferenze ».	
Audizione dei professori Jörg Luther e Anna Mastromarino ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) ..	58
AVVERTENZA .....	59

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 9 giugno 2016. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.*

#### **La seduta comincia alle 8.05.**

##### **Lavoro autonomo.**

##### **S. 2233 Governo.**

(Parere alla 11<sup>a</sup> Commissione del Senato).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).*

La Commissione inizia l'esame.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Ivan Catalano, impossibilitato a partecipare alla seduta, avverte che la Commissione è chiamata a esprimere il parere, per gli aspetti di competenza, alla 11<sup>a</sup> Commissione (Lavoro, previdenza sociale) del Senato, sul disegno di legge A.S. 2233, recante « Mi-

sure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato », collegato alla manovra di finanza pubblica.

Il disegno di legge si compone di 22 articoli, suddivisi in tre Capi.

Il Capo I, composto dagli articoli da 1 a 12, reca misure a tutela del lavoro autonomo.

L'articolo 1 prevede che le disposizioni di cui al Capo I si applichino ai rapporti di lavoro autonomo, definiti dall'articolo 2222 del codice civile come quelli derivanti dai contratti con cui il lavoratore si obbliga a compiere, verso un corrispettivo, un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente. Sono esplicitamente esclusi dall'ambito di applicazione del Capo I gli imprenditori, ivi compresi i piccoli imprenditori, vale a dire, ai sensi dell'articolo 2083 del codice civile, i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti e co-

loro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia.

L'articolo 2 estende alle transazioni commerciali tra lavoratori autonomi e imprese o tra lavoratori autonomi, in quanto compatibili, le norme di tutela di cui al decreto legislativo n. 231 del 2002, vigenti per le transazioni commerciali tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni e relative alla tutela contro i ritardi nei pagamenti e, tra l'altro, alla relativa maturazione di interessi.

L'articolo 3, al comma 1, sancisce che sono abusive e prive di effetto le clausole che attribuiscono al committente la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o, nel caso di contratto avente ad oggetto una prestazione continuativa, la facoltà di recedere da esso senza congruo preavviso, nonché le clausole mediante le quali le parti concordino termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data del ricevimento, da parte del committente, della fattura o della richiesta di pagamento. Il comma 2 dispone che è abusivo il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta; il comma 3 prevede che, nelle ipotesi di violazioni delle norme di cui ai commi 1 e 2, il lavoratore autonomo ha diritto al risarcimento del danno.

L'articolo 4 prevede che i diritti di utilizzazione economica relativi ad apporti originali e a invenzioni realizzati nell'esecuzione del contratto spettino al lavoratore autonomo, fatta salva l'ipotesi in cui l'attività inventiva sia prevista come oggetto del contratto e a tale scopo compensata.

L'articolo 5 sostituisce l'attuale regime di deducibilità dalla base imponibile IRPEF di alcune spese inerenti alla formazione dei lavoratori autonomi con un complesso di norme che ammettono, in vari termini, la deduzione sia di spese di formazione sia di altre tipologie di spese dei lavoratori autonomi.

L'articolo 6 dispone che i centri per l'impiego e i soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche

attive per il lavoro si dotino, in ogni sede aperta al pubblico, di uno sportello dedicato al lavoro autonomo, il quale (senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) raccolga le domande e le offerte di lavoro autonomo, consentendo l'accesso alle relative informazioni ai professionisti e alle imprese che ne facciano richiesta. Lo sportello è, inoltre, tenuto a fornire le indicazioni inerenti alle procedure per l'avvio di attività autonome, per le eventuali trasformazioni e per l'accesso a commesse ed appalti pubblici, nonché le informazioni relative alle opportunità di credito e alle agevolazioni pubbliche nazionali e locali.

L'articolo 7, comma 1, richiede che le amministrazioni pubbliche (senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) promuovano, in qualità di stazioni appaltanti, la partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti pubblici, in particolare favorendo il loro accesso alle informazioni relative alle gare pubbliche, anche attraverso gli sportelli di cui al precedente articolo 6, e la loro partecipazione alle procedure di aggiudicazione. Il comma 2 equipara tutti i lavoratori autonomi alle piccole e medie imprese, ai fini dell'accesso ai piani operativi regionali e nazionali, finanziati con i fondi strutturali europei. In base alla norma attualmente vigente (oggetto di abrogazione da parte del medesimo comma 2), il principio di equiparazione alle piccole e medie imprese concerne, con riferimento ai piani operativi finanziati con i fondi strutturali europei inerenti al periodo 2014-2020, i « liberi professionisti », « espressamente individuati dalle Linee d'azione per le libere professioni del Piano d'azione imprenditorialità 2020 ».

L'articolo 8 riguarda il trattamento di maternità relativo alle lavoratrici autonome iscritte alla cosiddetta gestione separata INPS (e non iscritte ad altra forma pensionistica obbligatoria né titolari di trattamento pensionistico). Ai fini del trattamento di maternità spettante (a carico della gestione separata INPS) per i due mesi precedenti la data del parto e per i

tre mesi successivi, viene soppresso il requisito dell'effettiva astensione dall'attività lavorativa.

L'articolo 9 concerne il congedo parentale per gli iscritti alla richiamata gestione separata INPS (e non iscritte ad altra forma pensionistica obbligatoria). In merito, la normativa vigente riconosce un trattamento economico per congedo parentale (a carico della gestione separata INPS), limitatamente a un periodo di tre mesi entro il primo anno di vita del bambino (ovvero, in caso di adozione o di affidamento, entro il primo anno di ingresso in famiglia); con la disposizione in commento si prevede l'innalzamento del periodo massimo da tre a sei mesi e l'ampliamento del periodo di riferimento dal primo ai primi tre anni di vita del bambino.

L'articolo 10, comma 1, prevede il diritto, per i lavoratori autonomi che prestino la loro attività in via continuativa per il committente, alla conservazione del rapporto di lavoro – con sospensione del medesimo e senza diritto al corrispettivo –, per un periodo non superiore a centocinquanta giorni per anno solare, in caso di gravidanza, malattia o infortunio. Il comma 2 introduce il diritto alla sospensione del pagamento dei contributi previdenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, per i casi di malattia o infortunio di gravità tale da impedire lo svolgimento dell'attività lavorativa per oltre sessanta giorni. La sospensione è ammessa per l'intera durata della malattia o dell'infortunio fino a un massimo di due anni, decorsi i quali il lavoratore è tenuto a versare i contributi e i premi maturati durante il periodo di sospensione, in un numero di rate mensili pari a tre volte i mesi di sospensione.

L'articolo 11 concerne la disciplina dell'indennità di malattia per gli iscritti alla predetta gestione separata INPS (e non iscritti ad altra forma pensionistica obbligatoria né titolari di trattamento pensionistico). Tale indennità (a carico della stessa gestione) è attualmente riconosciuta, secondo la disciplina di cui al decreto del

Ministro del lavoro e della previdenza sociale 12 gennaio 2001, per i casi di degenza ospedaliera. Con la disposizione in commento il diritto all'indennità viene esteso ai periodi di malattia «certificata come conseguente a trattamenti terapeutici di malattie oncologiche».

Il Capo II, composto dagli articoli da 13 a 20, reca disposizioni in materia di lavoro agile, definito come «modalità flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, allo scopo di incrementarne la produttività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro».

L'articolo 13 precisa che nel lavoro agile la prestazione è contraddistinta da: *a)* esecuzione della stessa in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno ed entro i limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla disciplina legislativa e dalla contrattazione collettiva; *b)* possibilità di impiego di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa; *c)* assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti all'esterno dei locali aziendali.

Ai sensi dell'articolo 14, l'accordo relativo alla modalità di lavoro agile è stipulato per iscritto a pena di nullità e deve disciplinare l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro e agli strumenti utilizzati dal lavoratore, nonché, ai sensi dell'articolo 16, le condotte che diano luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari.

L'articolo 15 specifica che il prestatore di lavoro agile ha diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda.

L'articolo 17 prevede che il datore di lavoro adotti le misure atte a garantire la protezione dei dati impiegati ed elaborati dal dipendente durante la prestazione in modalità di lavoro agile. Il lavoratore è tenuto a custodire con diligenza gli strumenti tecnologici messi a disposizione dal

datore di lavoro ed è responsabile della riservatezza dei dati cui può accedere tramite l'uso di tali strumenti.

L'articolo 18 prevede che il datore di lavoro garantisca la salute e la sicurezza del prestatore di lavoro agile e consegna al dipendente, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta, nella quale siano individuati i rischi generali e quelli specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Il lavoratore è tenuto a cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali.

L'articolo 19 prevede che l'accordo scritto sulla modalità di lavoro agile rientra tra gli atti da comunicare in via obbligatoria al centro per l'impiego competente per territorio e dispone che ai lavoratori siano riconosciute forme di tutela per gli infortuni e le malattie professionali.

L'articolo 20 specifica che i contratti collettivi, nazionali, territoriali o aziendali, stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero (per quelli aziendali) stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali o dalla rappresentanza sindacale unitaria, possono introdurre ulteriori previsioni intese ad agevolare i lavoratori e le imprese che intendano ricorrere alla modalità di lavoro agile.

Il Capo III reca disposizioni finali: l'articolo 21 provvede alla stima degli oneri finanziari derivanti dal disegno di legge in esame e alla relativa copertura finanziaria; l'articolo 22 dispone in ordine all'entrata in vigore della legge.

Segnala che le disposizioni del provvedimento in esame — anche tenuto conto dei principi enunciati dalla Corte costituzionale con riferimento alle materie lavoristiche — ricadono in ambiti riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Rammenta infine che sul provvedimento in esame si è espressa, in data 25 febbraio 2016, la Conferenza unificata, rendendo un parere favorevole condizio-

nato all'introduzione di una modifica dell'articolo 6 (Accesso alle informazioni sul mercato e servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e collocazione) — proposta dalla Conferenza delle regioni e condivisa da ANCI e UPI — « volta a garantire risorse adeguate per lo svolgimento delle nuove competenze attribuite ai Centri per l'impiego, salvaguardando l'autonomia organizzativa delle regioni nel fornire il servizio, nell'ambito dei percorsi di politica attiva di cui all'articolo 18 del D.Lgs. 150/2015 ».

Propone conclusivamente di esprimere un parere favorevole con un'osservazione (*vedi allegato*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 8.10.**

#### **UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.10 alle 8.15.

#### **INDAGINE CONOSCITIVA**

*Giovedì 9 giugno 2016. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.*

**La seduta comincia alle 8.15.**

**Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al « sistema delle conferenze ».**

**Audizione dei professori Jörg Luther  
e Anna Mastromarino.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul

canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Jörg LUTHER, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Torino*, e Anna MASTROMARINO, *Professoressa associata di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Torino*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, ringrazia i professori Luther e Mastromarino per il loro intervento.

Dichiara quindi conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 8.55.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

#### AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

#### SEDE CONSULTIVA

*Disposizioni in materia di accertamenti diagnostici obbligatori per la prevenzione e la cura delle malattie metaboliche ereditarie.*

*Nuovo testo C. 3504, approvata dalla 12<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato.*

*Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.*

*C. 698-B e abb. approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato.*

ALLEGATO

**Lavoro autonomo (S. 2233 Governo).****PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo del disegno di legge del Governo S. 2233, recante « Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato », collegato alla manovra di finanza pubblica;

rilevato che:

il provvedimento reca disposizioni concernenti i rapporti di lavoro autonomo (Capo I) ed il lavoro agile, definito « quale modalità flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato » (Capo II), oltre alle disposizioni finali (di cui al Capo III);

a tutela del lavoro autonomo si introducono, tra l'altro, le seguenti misure: l'estensione alle transazioni commerciali tra lavoratori autonomi ed imprese o tra lavoratori autonomi delle norme di tutela di cui al decreto legislativo n. 231 del 2002 vigenti per le transazioni commerciali tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni; il divieto di clausole che attribuiscono una posizione di forza al committente (come ad esempio la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto) e l'obbligo di stipulare il contratto di lavoro autonomo in forma scritta; il conferimento al lavoratore autonomo dei diritti di utilizzazione economica di apporti originali e invenzioni realizzati nell'esecuzione del contratto, salva l'ipotesi in cui l'attività inventiva costituisca oggetto del contratto; l'introduzione di forme di deducibilità di spese di formazione e di altre tipologie di spese dei

lavoratori autonomi; l'apertura presso i centri per l'impiego di uno sportello dedicato al lavoro autonomo; l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di promuovere la partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti pubblici; l'equiparazione di tutti i lavoratori autonomi alle piccole e medie imprese ai fini dell'accesso ai piani operativi regionali e nazionali finanziati con i fondi strutturali europei;

con riferimento al lavoro agile, si prevede, tra l'altro, il diritto del prestatore di lavoro a un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda, nonché l'obbligo per il datore di lavoro di garantire la salute e la sicurezza del prestatore di lavoro agile. È, inoltre, fatta salva la possibilità per i contratti collettivi, nazionali, territoriali o aziendali, stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero (per quelli aziendali) stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali o dalla rappresentanza sindacale unitaria, di introdurre ulteriori previsioni intese ad agevolare i lavoratori e le imprese che intendano ricorrere alla modalità di lavoro agile;

considerato che:

l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione annovera la materia della « tutela e sicurezza del lavoro » tra quelle di legislazione concorrente;

la Corte costituzionale, nella sentenza n. 50 del 2005, ha delineato – con riguardo alle materie lavoristiche – alcuni



principi per il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, che si sono consolidati nella giurisprudenza successiva (sentenze nn. 219, 234 e 384 del 2005);

in relazione al provvedimento in esame vengono in rilievo i seguenti principi secondo quanto asserito dalla richiamata giurisprudenza costituzionale: 1. la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro rientra nella materia « ordinamento civile », di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione; 2. « quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento » (sentenza n. 50 del 2005). In tale materia spetta, pertanto, « allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle regioni l'emanazione delle altre norme comunemente definite di dettaglio; occorre però aggiungere che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza (articolo 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.) » (sentenza n. 50 del 2005);

la Corte, nella richiamata sentenza e in altre pronunce successive, ha, altresì, avuto modo di precisare che « per le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze", la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze ». In tal caso ritiene che la legge statale debba predisporre ade-

guati strumenti di coinvolgimento delle regioni a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 219 del 2005);

preso atto che sul provvedimento in esame si è espressa, in data 25 febbraio 2016, la Conferenza unificata, rendendo un parere favorevole condizionato all'introduzione di una modifica dell'articolo 6 (Accesso alle informazioni sul mercato e servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e collocazione) – proposta dalla Conferenza delle regioni e condivisa da ANCI e UPI – « volta a garantire risorse adeguate per lo svolgimento delle nuove competenze attribuite ai Centri per l'impiego, salvaguardando l'autonomia organizzativa delle regioni nel fornire il servizio, nell'ambito dei percorsi di politica attiva di cui all'articolo 18 del D.Lgs. 150/2015 »;

considerato che:

le disposizioni recate dal provvedimento in esame sono riconducibili in parte prevalente alla disciplina del rapporto di lavoro, da ascrivere alla competenza esclusiva dello Stato sulla base dei richiamati principi enunciati dalla Corte costituzionale;

le ulteriori disposizioni in materia di deducibilità delle spese di formazione e in materia di previdenza sociale sono riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, rispettivamente lettere *e*) e *o*), della Costituzione,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente osservazione:*

si valuti l'opportunità di assicurare idonee risorse ai centri per l'impiego per assolvere ai nuovi compiti di cui all'articolo 6, salvaguardando l'autonomia organizzativa delle regioni nel fornire il servizio.