



# 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

## A.C. 4135

Dossier n° 141 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo  
15 febbraio 2017

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4135
Titolo:	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
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	22
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

### Contenuto

Il disegno di legge in esame, collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2016, si compone, a seguito dell'esame in prima lettura al Senato, di **22 articoli**, suddivisi in **3 capi**.

Il **capo I** (Tutele per i lavoratori autonomi) comprende **i primi 14 articoli**, i quali dispongono in merito alla tutela del lavoratore autonomo nelle transazioni commerciali; alle clausole e condotte abusive; agli apporti originali e invenzioni del lavoratore; alle professioni ordinistiche; in particolare, l'**articolo 5** contiene una delega al Governo in materia di rimessione degli atti pubblici alle professioni ordinistiche; l'**articolo 6** delega il Governo in merito alla sicurezza e protezione sociale delle professioni ordinistiche; i successivi articoli contengono, inoltre, disposizioni fiscali e sociali; disposizioni riguardanti la formazione permanente, lo sportello per il lavoro autonomo; l'**articolo 10** delega il Governo al riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori applicabili agli studi professionali; gli **articoli da 11 a 15** dispongono in merito alla partecipazione agli appalti pubblici e ai bandi per l'assegnazione di incarichi e appalti privati, all'indennità di maternità, alla tutela della gravidanza, alla malattia, all'infortunio e alle collaborazioni coordinate e continuative.

Il **capo II** (Lavoro agile) comprende gli **articoli 15 – 20**, che riguardano la definizione di "lavoro agile", inteso non come una nuova tipologia contrattuale, bensì come una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, e disciplinano le modalità di svolgimento e recesso, trattamento economico e normativo, sicurezza e tutela contro gli infortuni e malattie professionali.

Il **capo III** (Disposizioni finali) comprende l'**articolo 21**, che contiene disposizioni finanziarie, e l'**articolo 22**, che dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

### Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge, collegato alla legge di bilancio, è stato presentato in prima lettura al Senato, corredato delle relazioni per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e per l'analisi tecnico-normativa (ATN). È sottoposto all'esame del Comitato per la legislazione a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6 del regolamento della Camera, in quanto contiene disposizioni di delega al Governo (articoli 5, 6 e 10).

### Omogeneità delle disposizioni

Come esplicitato nel titolo e come risulta dalla partizione in capi, il disegno di legge disciplina due diversi aspetti dei rapporti di lavoro: da un lato, tutela il lavoro autonomo non imprenditoriale; dall'altro, introduce nell'ordinamento una nuova, più elastica modalità di lavoro, definita "lavoro agile".

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

### Ambito di applicazione

Alcune disposizioni ampliano – in maniera non testuale – il campo di applicazione di talune discipline, prevedendone l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo, talora in quanto compatibili, *così demandando all'interprete la valutazione discrezionale della compatibilità*. In particolare:

l'**articolo 2** prevede che "Le disposizioni del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, si applicano, in quanto compatibili, anche alle transazioni commerciali tra lavoratori autonomi e imprese, tra lavoratori autonomi e amministrazioni pubbliche [...] o tra lavoratori autonomi, fatta salva l'applicazione di disposizioni più favorevoli". Peraltro, il decreto legislativo n. 231 del 2002 risulta già applicabile alle transazioni commerciali in cui una delle parti sia un soggetto che esercita una "libera professione", ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c)) (che definisce imprenditore "ogni soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione" e che *potrebbe essere modificata al fine di includere, nella definizione di "imprenditore", tutti i soggetti esercenti un'attività di lavoro autonomo*);

l'**articolo 3, comma 4** dispone che "Ai rapporti contrattuali di cui al presente capo [rapporti di lavoro autonomo] si applica, in quanto compatibile, l'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, in materia di abuso di dipendenza economica"

all'**articolo 11, comma 3**:

- la **lettera a)** riconosce ai soggetti che svolgono attività professionale la possibilità di "costituire reti di esercenti la professione" e di "partecipare alle reti di imprese, in forma di reti miste, di cui all'articolo 3, commi 4-ter e seguenti, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5", così estendendo l'ambito di applicazione del citato comma 4-ter, che attualmente richiede il duplice requisito della natura imprenditoriale del partecipante al contratto di rete sia sotto il profilo sostanziale che formale (iscrizione dell'impresa nel registro delle imprese -sezione ordinaria o sezione speciale);

- la **lettera c)** riconosce ai soggetti che svolgono attività professionale la possibilità di "costituire associazioni temporanee professionali, secondo la disciplina prevista dall'articolo 48 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in quanto compatibile";

l'**articolo 20, comma 1** estende l'ambito di applicazione dell'articolo 9-bis del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, in materia di comunicazioni di instaurazione di rapporti di lavoro subordinato e di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa all'accordo "per lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità di lavoro agile".

### Altri profili di coordinamento

L'**articolo 21**, contenente le disposizioni finanziarie, non tiene conto delle modifiche apportate alla legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009 dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 e dalla legge 4 agosto 2016, n. 163. In particolare:

il **comma 3, lettera a)** fa riferimento alla distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili, ora superata in favore di una più puntuale classificazione che distingue le spese a seconda della natura dell'autorizzazione di spesa sottostante, cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa. Secondo le nuove definizioni contenute nell'articolo 21, comma 5, della legge n. 196/2009, la spesa è ora ripartita in oneri inderogabili, fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno;

i **commi 3 e 4** fanno riferimento alla procedura di cui all'articolo 17 della citata legge n. 196 del 2009, interamente riformulato dalla legge n. 163/2016, che – oltre a non prevedere più la relazione cui fa riferimento il comma 4 in esame - ha eliminato le clausole di salvaguardia, prevedendo contestualmente nuovi meccanismi di compensazione in caso di scostamento degli oneri rispetto alle previsioni.

La nuova procedura - introdotta dall'articolo 3 della legge n. 163/2009 nell'ambito dell'articolo 17 della legge di contabilità - sostituisce il meccanismo delle clausole di salvaguardia, definendo una nuova disciplina secondo cui:

- nel caso di leggi i cui oneri siano individuati mediante previsioni di spesa – come prevede il comma 2 dell'articolo 21 in esame - affida al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di provvedere al monitoraggio degli oneri, sulla base degli elementi di informazione trasmessi dal Ministero competente al fine di prevenire il verificarsi di eventuali scostamenti dell'andamento degli oneri rispetto alle previsioni di spesa (comma 12);

- qualora siano in procinto di verificarsi i predetti scostamenti, quanto all'esercizio in corso, ai sensi del comma 12-bis, il Ministro dell'economia, in attesa delle misure correttive di cui al comma 12-*quater*, sentito il Ministro competente, con proprio decreto, provvede per l'esercizio in corso alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente e, qualora i suddetti stanziamenti non siano sufficienti alla copertura finanziaria del maggior onere, allo stesso si dovrà provvedere con DPCM, previa delibera del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa. Gli schemi di entrambi i decreti vanno trasmessi per il parere alle Commissioni bilancio delle Camere; qualora gli scostamenti non siano compensabili nel corso dell'esercizio con tali misure, il comma 12-*ter* dispone che si debba provvedere ai sensi del comma 13 dell'articolo 1746;

- quanto agli esercizi successivi a quello in corso, ai sensi del comma 12-*quater* si provvede con la legge di bilancio, attraverso le misure correttive di cui all'articolo 21, comma 1-*ter*, lettera f).

Resta ferma, in ogni caso, la possibilità (comma 13) di ricorrere a iniziative legislative allorché l'attuazione di una legge rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica o in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni suscettibili di determinare maggiori oneri.

*Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di riformulare i commi 3 e 4 alla luce dei nuovi contenuti dell'articolo 17, comma 12 e seguenti della legge di contabilità e finanza pubblica. Analogamente andrebbe riconsiderato il contenuto del successivo comma 5, che fa riferimento alla procedura ormai superata.*

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

### *Disposizioni in materia tributaria*

**Gli articoli 7 e 8** contengono previsioni in materia tributaria e sociale. Si segnala in proposito che l'articolo 2 della legge n. 212 del 2000 (Statuto del contribuente) dispone che "Le leggi e gli altri atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributarie devono menzionarne l'oggetto nel titolo; la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute".

In particolare, **l'articolo 7** prevede l'entrata in vigore della nuova disciplina a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2016 (**comma 2**: trattamento fiscale dei rimborsi spese a favore dei lavoratori autonomi) e dal 1° gennaio 2017 (**comma 3**: trattamento economico per congedo parentale; **comma 7**: conseguente soppressione del settimo e dell'ottavo periodo dell'articolo 1, comma 788 della legge n. 296 del 2006).

Con specifico riguardo al **comma 2**, si segnala che l'articolo 3 della citata legge n. 212 del 2000 stabilisce che "le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono".

*Andrebbe valutata l'opportunità di adeguare i riferimenti temporali contenuti nell'articolo 7 ai tempi di entrata in vigore della legge.*

### *Disposizioni di delega*

**Gli articoli 5, 6 e 10** contengono tre previsioni di delega che presentano un diverso grado di innovatività rispetto alla normativa vigente ed analoghe formulazioni. Per quanto riguarda queste ultime:

- enucleano principi e criteri direttivi che si esauriscono nell'indicazione dell'oggetto della delega;
- contengono identiche clausole di invarianza finanziaria;
- non prevedono l'espressione del parere parlamentare.

*Andrebbe valutata l'opportunità di specificare i principi e criteri direttivi di delega soprattutto là dove si intendano introdurre novità sostanziali rispetto all'assetto ordinamentale vigente.*

In particolare, **l'articolo 5** delega il Governo – senza specificare a quali Ministri compete l'iniziativa – a disciplinare la possibilità per le amministrazioni pubbliche di rimettere gli atti pubblici alle professioni ordinistiche, demandando al legislatore delegato:

- l'individuazione degli atti delle amministrazioni pubbliche che possono essere oggetto di remissione, senza indicazioni su come effettuare tale individuazione;
- la definizione dei compiti e delle funzioni attribuibili alle professioni ordinistiche, che includono la deflazione del contenzioso giudiziario (senza un esplicito riferimento all'istituto della mediazione, già presente nell'ordinamento);
- l'introduzione di semplificazioni in materia di certificazione dell'adeguatezza dei fabbricati alle norme di sicurezza ed energetiche, anche attraverso l'istituzione del fascicolo di fabbricato.

Quest'ultimo è stato oggetto, nelle scorse legislature, di progetti di legge istruiti dalle Commissioni competenti, che non ne hanno concluso l'esame (Atto Senato, di iniziativa governativa, n. 4339-bis nella XIII legislatura; l'Atto Senato n. 721 nella XIV legislatura e A.S. 3531 nella XVI legislatura). Diverse Regioni hanno approvato leggi in materia, oggetto di contenzioso giurisdizionale e di sentenze della Corte costituzionale che ne hanno dichiarato la parziale illegittimità costituzionale: la sentenza n. 315 del 28 ottobre 2003 ha dichiarato parzialmente incostituzionale la legge della Regione Campania n. 27 del 2002, sulla base, come ricordato dalla successiva sentenza n. 312/2010, della "considerazione che le specifiche modalità di predisposizione e tenuta del registro fossero contrarie al generale canone di ragionevolezza, a cagione della eccessiva gravosità degli obblighi imposti ai proprietari e dei conseguenti oneri economici, nonché al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, data la ritenuta intima contraddittorietà della imposta necessità di richiedere ad una pluralità di tecnici privati informazioni già in possesso delle competenti amministrazioni".

*Anche alla luce di queste evenienze, andrebbe valutata l'opportunità di enucleare principi e criteri direttivi volti a indirizzare l'attività del legislatore delegato.*

**L'articolo 6** delega il Governo, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a prevedere l'abilitazione degli enti di previdenza di diritto privato, anche in forma associata, ove autorizzati dagli organi di vigilanza, ad attivare, oltre a prestazioni complementari di tipo previdenziale e socio-sanitario, anche altre prestazioni sociali, finanziate da apposita contribuzione, con particolare riferimento agli iscritti che abbiano subito una significativa riduzione del reddito professionale per ragioni non dipendenti dalla propria volontà o che siano stati colpiti da gravi patologie.

**L'articolo 10** delega il Governo a semplificare la normativa sulla salute e sicurezza degli studi

professionali, anche in relazione alla riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, dando la sola indicazione al legislatore delegato di avere riguardo ai poteri del soggetto contravventore e alla natura sostanziale o formale della violazione.

#### *Altri adempimenti*

L'**articolo 9, comma 2** demanda la definizione delle modalità di trasmissione all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro delle convenzioni e degli statuti dei soggetti convenzionati con i centri per l'impiego al fine di fornire servizi per il lavoro autonomo ad un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, senza fissare il termine per la sua adozione.

#### *Formulazione del testo*

All'**articolo 11, comma 3, alinea**, *andrebbe valutata l'opportunità di chiarire la portata normativa dell'espressione "appalti privati consentiti" (non rintracciabile nella normativa vigente), anche al fine di definire chiaramente l'ambito applicativo della disposizione.*