



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissione Lavoro,
Previdenza Sociale

Senato della Repubblica

16 marzo 2016



CONFINDUSTRIA

Disegni di Legge nn. 2233 e 2229

in materia di Lavoro autonomo

A cura di:
Pierangelo Albini

Direttore Area Lavoro e Welfare

L'AS 2233 contiene importanti disposizioni in materia di lavoro autonomo, nel solco del processo di riforma avviato con il cd. Jobs Act, e propone, inoltre, una disciplina legislativa del “lavoro agile”, ovvero di quel fenomeno noto anche come “*smart working*”, che ha già visto un primo riconoscimento in alcuni contratti collettivi aziendali. Il lavoro agile è trattato anche nel ddl AS 2229 - anch'esso oggetto della presente audizione – che propone, altresì, una specifica disciplina del lavoro di ricerca.

1. Disciplina del lavoro autonomo

Le disposizioni in materia di lavoro autonomo contenute nell'AS 2233 risultano complessivamente positive e sono tese a integrare le importanti novità, introdotte in materia, dal D. Lgs. n. 81/2015, attuativo del cd. “Jobs Act” (Legge n. 183/2014).

Merita particolare rilievo la disposizione contenuta all'art. 12 del ddl che vuole definire, in modo più compiuto, il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, così da sottrarlo alle non sempre coerenti interpretazioni provenienti dalla giurisprudenza o dalla prassi applicativa e amministrativa.

Si tratta di un'innovazione molto importante perché, nell' offrire dei chiarimenti in merito al contenuto del potere di coordinamento del committente, aiuta a risolvere uno dei punti più controversi nell'identificazione della fattispecie.

Più precisamente, è molto importante che l'art. 12 del ddl 2233 chiarisca che le modalità di coordinamento possano essere oggetto di accordo tra committente e collaboratore.

L'effetto positivo, in termini di certezza del diritto, prodotto dalla disposizione in esame, potrebbe essere ulteriormente rafforzato chiarendo i rapporti tra il potere di coordinamento del committente e l'organizzazione dell'attività lavorativa posta in essere da parte del collaboratore.

Infatti, il potere di coordinamento risulta strettamente connesso con quello di organizzazione della prestazione.

A tale riguardo l'art. 12, opportunamente, precisa che *“il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa”*.

Tuttavia, si ritiene importante che venga precisato che tale autonomia organizzativa dovrà svolgersi nell'ambito delle modalità di coordinamento definite tra le parti.

La precisazione assume rilievo anche avendo a mente la disciplina contenuta nell'art. 2 del D. Lgs. n. 81/2015 che, come noto, estende la disciplina del rapporto di lavoro subordinato alle collaborazioni le cui modalità di esecuzione della prestazione di lavoro *“sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro”*.

Si ritiene, dunque, utile che venga chiarito, anche ai fini dei rapporti tra l'art. 12 del ddl 2233 e l'art. 2 del D. Lgs. n. 81/2015, che

l'autonomia organizzativa del collaboratore dovrà, comunque, esplicitarsi tenendo conto delle modalità di coordinamento definite di comune accordo tra il committente e il collaboratore stesso, modalità che potranno riguardare anche i tempi e i luoghi di lavoro.

Senza scendere nell'esame dettagliato delle singole disposizioni, il complesso delle altre norme in materia di lavoro autonomo risultano, in generale, positive, ma è, comunque, opportuna la precisazione che la loro applicazione venga limitata ai rapporti di lavoro autonomo di cui al titolo III del libro quinto del codice civile. Tale precisazione fa, quindi, salve le discipline specifiche attualmente previste per quei contratti tipici che, come il contratto di agenzia, sono caratterizzati da una consolidata regolamentazione di settore, anche in virtù di accordi economici collettivi

Appare, però, necessario richiamare l'attenzione del legislatore sul contenuto dell'art. 7 del ddl 2233 in tema di appalti pubblici.

Se è senz'altro corretta, nell'ottica di favorire la concorrenza, la scelta di politica legislativa di favorire la partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti pubblici occorre, però, evidenziare che tale accesso dovrebbe avvenire in un contesto normativo di maggior dettaglio, volto cioè a selezionare, tra i lavoratori autonomi, quelli in possesso di specifiche conoscenze o esperienze professionali, che andrebbero individuate in base a requisiti predeterminati dal legislatore.

Occorre, in altri termini, evitare il rischio che una corretta scelta di apertura al mercato si possa tradurre in una eccessiva ed indiscriminata partecipazione alle gare d'appalto di lavoratori autonomi non in possesso di una specifica preparazione professionale e di un livello essenziale di organizzazione.

Merita, infine, un rapido cenno la disciplina della tutela della maternità. A seguito dell'abrogazione delle disposizioni del D. Lgs. n. 276/2003, relative al contratto di collaborazione a progetto, risulta sicuramente di rilievo la disciplina contenuta nell'art. 10 del ddl n. 2233, laddove prevede la sospensione e la conservazione del rapporto di lavoro nei casi di gravidanza, malattia ed infortunio.

Sul piano più prettamente previdenziale si evidenzia, tuttavia, che non è chiara la finalità dell'art 8, che sembra voler applicare ai lavoratori iscritti alla gestione separata INPS la disciplina dell'indennità di maternità prevista per i lavoratori autonomi iscritti alle altre gestioni INPS (cioè artigiani e commercianti) quando, fin dal 2007 (DM 12 luglio), per gli iscritti alla gestione separata è già in vigore una specifica regolamentazione.

2. *Disciplina del lavoro agile.*

Come si è già avuto occasione di evidenziare, è di grande interesse che tanto il ddl 2233 quanto il ddl 2229 si occupino di disciplinare il lavoro agile, poiché tale modalità di lavoro è già stata oggetto di regolamentazione da parte di accordi collettivi aziendali sottoscritti da alcune importanti imprese italiane.

Riteniamo, però, fondamentale che un intervento legislativo in materia, da un lato, eviti le rigidità che hanno reso sostanzialmente inutilizzata la disciplina del telelavoro e, dall'altro, operi un vero e proprio intervento di sostegno a favore delle esperienze maturate dalla contrattazione collettiva, risolvendo quelle problematiche sulle quali un accordo negoziale non ha possibilità di intervenire.

In questa prospettiva, è positivo il rinvio alla contrattazione collettiva contenuto all'art. 20 del ddl n. 2233, così come molto opportuna è la precisazione, contenuta nell'art. 13 del medesimo ddl, che chiarisce che il lavoro agile è *“una modalità flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato”*.

Si tratta di una precisazione importante, in termini di certezza del diritto, perchè esclude che il lavoro agile concreti una nuova categoria di rapporti tra datori di lavoro e lavoratori, con tutte le conseguenti incertezze applicative.

In questa ottica è, altresì, importante la precisazione contenuta nella lettera a), dell'art. 13, perchè chiarisce che la prestazione lavorativa

resa in lavoro agile si svolge “*in parte all’interno di locali aziendali e in parte all’esterno*” e, dunque, distingue questa modalità di svolgimento della prestazione da quella del telelavoro che si caratterizza, invece, perché l’attività lavorativa “*viene regolarmente svolta al di fuori dei locali*”¹ dell’azienda.

Il ddl valorizza, così, quell’elemento di flessibilità organizzativa che caratterizza lo *smartworking* rispetto a telelavoro anche grazie alle maggiori potenzialità ora offerte dalle nuove tecnologie.

Sul piano del trattamento giuridico, è in linea con altre norme del nostro ordinamento il principio, affermato dall’art. 15 del ddl n. 2233, volto a garantire al lavoratore che effettua il lavoro agile il riconoscimento di un “*trattamento economico e normativo non inferiore*” a quello spettante al lavoratore che svolge le medesime mansioni all’interno dell’azienda.

Riteniamo tuttavia che, allorquando si affronta il tema dell’orario di lavoro, il principio richieda di essere declinato valorizzando la flessibilità e le particolari modalità di esecuzione della prestazione che caratterizzano il lavoro agile.

L’art. 13, comma 2, lett. a), prevede che trovano applicazione, per il lavoro agile, i “*limiti di durata massima dell’orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva*”.

¹ Così art. 1, comma 1, dell’accordo interconfederale tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil del 9 giugno 2004.

Sebbene si comprenda la finalità della disposizione, essa necessita di una opportuna integrazione, in modo che l'applicazione della disciplina in materia di orario, a chi rende la propria prestazione al di fuori dei locali aziendali, non finisca per tradursi in un ostacolo alla concreta applicazione del lavoro agile.

Dal lato del lavoratore, infatti, gran parte dei vantaggi derivanti dalla prestazione del lavoro in modalità “agile” consiste nell'opportunità di gestire autonomamente il proprio lavoro, anche sotto il profilo dell'orario.

D'altro lato, il datore di lavoro è materialmente impossibilitato, allorquando la prestazione si svolga fuori dai locali aziendali, a verificare puntualmente il rispetto dell'orario di lavoro contrattuale.

Dunque, proprio con riferimento alla durata massima della prestazione, il datore potrebbe rischiare di essere esposto a veri e propri profili di responsabilità oggettiva, perché il datore di lavoro potrebbe essere chiamato a rispondere di condotte, poste in essere dal lavoratore, che non è in grado di controllare.

Per questo motivo, si ritiene necessario che la proposta di legge equipari, a tutti gli effetti di legge e di contratto, la giornata di lavoro resa in *smart working* ad una giornata di “orario normale” di lavoro (così come definito dall'art. 3 del D. Lgs. n. 66/2003).

Questa proposta, che risolverebbe anche una serie di problemi “gestionali”, avrebbe altresì il pregio di ampliare ulteriormente la

possibilità di utilizzare in maniera flessibile lo *smart working*, consentendo anche un utilizzo “promiscuo” di lavoro agile e di lavoro “ordinario”.

Si pensi alla possibilità di svolgere metà giornata sul posto di lavoro e l'altra metà in *smart working*.

Ciò non toglie che sarebbe opportuno introdurre anche la possibilità che le parti del rapporto, nel definire l'accordo di *smart working*, individuino delle “fasce di disponibilità”, ovvero dei periodi di tempo durante i quali il lavoratore “agile” si impegna ad essere contattabile dal datore di lavoro, ad esempio, sia per mail che via per telefono. Durante tali fasce, il lavoratore sarebbe soltanto obbligato a rispondere tempestivamente al datore di lavoro che avesse necessità di interloquire con lui in tempi brevi.

Al di fuori di tali fasce, il datore di lavoro, pur restando libero di contattare il lavoratore in *smart working*, non potrà pretendere di ricevere una risposta “tempestiva”.

Tali fasce di reperibilità ben potrebbero essere sottoposte a vincoli di durata massima, opportunamente previsti dai contratti collettivi e comunque, dall'accordo individuale.

Sul punto, appare positiva la disciplina dell'orario di lavoro contenuta nel ddl n. 2229 che non solo contempla la possibilità di pattuire fasce di reperibilità ma prevede anche che le prestazioni di lavoro agile sono rese “*senza vincoli di orario*” (cfr. art. 1, comma 1),

espressione che va intesa, a nostro avviso, nel senso che non dovrebbe porsi il problema di uno specifico ed analitico conteggio della durata della prestazione resa in “modalità agile”.

La proposta di legge contenuta nel ddl n. 2229 presenta, tuttavia, un aspetto critico di fondo che consiste nell'eccessiva pervasività della regolamentazione legislativa, che rischia di ridurre gli spazi di intervento dell'autonomia negoziale.

Ci si riferisce, ad esempio, alle condizioni normative affinché il lavoratore possa svolgere il lavoro agile.

In particolare, non si comprende, sempre a titolo esemplificativo, perché i modelli di lavoro agile debbano trovare una specifica definizione nei contratti collettivi di lavoro ovvero perché il lavoratore che voglia avvalersi dello *smartworking* debba percepire una retribuzione lorda minima di 30.000 € e, comunque, non è chiaro il parametro di riferimento in base al quale è stata fissata questa soglia.

Il lavoro agile non dovrebbe alterare i contenuti dell'ordinaria prestazione di lavoro (ivi incluse le mansioni) ma solamente consentire alle parti di concordare una diversa (e più flessibile) modalità di svolgimento delle stesse, senza prevedere la necessità, ad esempio, di “*criteri oggettivi di valutazione della prestazione e dei relativi risultati*” (cfr. art 2, comma 2, del ddl n. 2229).

Per gli stessi motivi non si comprendono appieno le ragioni che sostengono quelle disposizioni del ddl 2229 che travalicano i confini delle modalità di svolgimento della prestazione per incidere su altri profili del rapporto di lavoro come, ad esempio, la previsione dello scioglimento del vincolo contrattuale in caso di recesso dall'accordo di lavoro agile, ovvero la disciplina in materia di apprendimento continuo e di certificazione delle competenze.

Segue: salute e sicurezza e assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali

Sui temi della tutela della salute e sicurezza e dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, la disciplina proposta nei due disegni di legge, pur partendo dal corretto presupposto dell'innovazione che si intende introdurre con il lavoro agile, non sembra offrire ancora un quadro normativo chiaro e pienamente coerente con le profonde novità che ne caratterizzano i contenuti.

La novità principale dello *smart working* risiede nel venir meno, seppur in parte, del riferimento ad un luogo di lavoro in ordine al quale il datore esercita gli obblighi e i controlli derivanti dalla normativa vigente in materia.

Ciò impone un deciso ripensamento del tradizionale approccio ai temi della salute e sicurezza e degli infortuni e malattie professionali. Questo non certo per ridurre le tutele, ma per adeguare la disciplina della materia all'innovazione che si intende introdurre.

Segue: in tema di tutela della salute e sicurezza

Nel ddl S.2233 non si chiarisce - come opportunamente andrebbe fatto - che l'adempimento dell'informativa, posta in capo al datore di lavoro, integra ed esaurisce il pieno rispetto di tutti gli obblighi di legge riconducibili a questa specifica disciplina. Per altro verso, non si chiarisce come il lavoratore possa collaborare, nel rispetto delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro, se non nei limiti dell'informativa. Inoltre, non si vede come il datore di lavoro possa fornire una informativa sui rischi specifici se non nei limiti della dotazione informatica consegnata al lavoratore.

Nel ddl S.2229, le disposizioni in materia risultano eccessivamente generiche e si espongono alle note criticità che - anche sotto il profilo del corretto recepimento delle direttive comunitarie - caratterizzano formulazioni di questo tipo.

Per quanto riguarda i controlli sanitari, non è chiaro se essi costituiscano la duplicazione di quelli già normalmente previsti (con evidente duplicazione di oneri) ovvero se possano costituire parte degli stessi, laddove previsti dal piano della sorveglianza sanitaria.

Segue: in tema di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali

Nei due ddl in commento il tema è affrontato senza modificare nulla sul piano della tutela e delle prestazioni attualmente previste.

Secondo l'approccio seguito, dunque, il venir meno, seppur parziale, del riferimento al luogo di lavoro (e quindi alle lavorazioni in esso esercitate) e del potere/dovere di controllo da parte del datore di lavoro non comporterebbe alcuna conseguenza sul piano normativo. In entrambi i casi, dunque, il datore di lavoro è ritenuto responsabile, ai fini assicurativi, di eventi (infortunistici o di patologie professionali) che possono trarre origine causale da fattori esterni ed estranei al processo produttivo del datore di lavoro, e sui quali il datore non può avere, ovviamente, alcun controllo e nessun obbligo.

Segue: proposte in materia di sicurezza

Sul versante della **sicurezza sul lavoro** – ferma restando la disciplina per la parte di prestazione espletata all'interno del luogo di lavoro – per la parte inerente le prestazioni rese con modalità di "lavoro agile", sulla falsariga della logica del telelavoro, la tutela dovrebbe trovare applicazione con riferimento alle tecnologie utilizzate, dovendosi individuare l'obbligo del datore di lavoro nella garanzia della rispondenza delle attrezzature (eventualmente) fornite al lavoratore alla normativa tecnica e nella formazione ed informazione relativi all'attrezzatura consegnata al lavoratore.

Per la parte della **tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro**, ferma restando tutta la disciplina in vigore sul versante delle prestazioni ordinarie, l'unico modo per adeguare l'innovazione del lavoro agile al sistema della responsabilità derivante

dall'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali è garantire ai lavoratori esattamente la stessa tutela oggi vigente ma adottare, sul versante degli oneri conseguenti al riconoscimento dell'infortunio, una disciplina in qualche modo ripresa da quella dell'infortunio *in itinere* (fattispecie che si avvicina al lavoro agile in quanto l'evento non accade nel luogo di lavoro e non è riconducibile ai rischi in esso presenti).

Si intende con ciò fare riferimento unicamente alla mutualizzazione degli oneri derivanti dalla prestazione e non certo alle condizioni che vincolano il riconoscimento dell'infortunio *in itinere*, che non rilevano evidentemente ai fini della prestazione.

In questo modo, gli oneri derivanti dalla prestazione assicurativa non vengano imputati alla singola azienda (che non ha responsabilità per l'evento) ma vengono mutualizzati sull'intero sistema delle imprese (DM 12.12.2000, art. 9). A questo proposito, andranno ovviamente distinti e disciplinati, da un lato, l'infortunio sul lavoro da quello *in itinere*, tutelato nelle ipotesi e con le condizioni e limiti previsti dalla normativa vigente.

Ancora più necessario intervenire in modo più specifico e mirato sul profilo relativo alle *malattie professionali*: il venir meno del luogo di lavoro e l'auspicabile diffusione del lavoro agile comportano riflessi anche su questo tema.

Il datore di lavoro, infatti, continuerà, ovviamente, a rispettare tutti gli obblighi di tutela per le malattie causalmente connesse con le lavorazioni eseguite nei locali dell'azienda. Tuttavia, in analogia con quanto avviene per gli infortuni sul lavoro, non potendo governare il rischio presente all'esterno dei luoghi di lavoro, anche per le malattie professionali – ferma restando ogni tutela per i lavoratori – l'aspetto connesso al recupero degli oneri da parte dell'Inail dovrebbe avvenire imputando la malattia non alla posizione aziendale dell'impresa da cui dipende il lavoratore tutelato ma secondo il meccanismo mutualistico previsto per le malattie non riconducibili alle lavorazioni esercitate in azienda, ossia come oneri indiretti (DM 12.12.2000, art. 9).

Questi interventi normativi – non presenti nei due disegni di legge – agevolerebbero grandemente il ricorso allo *smart working*. Diversamente, il datore di lavoro resterebbe gravato, sia sul versante sostanziale che su quello assicurativo, di obblighi ed oneri non coerenti con la realtà fattuale della modalità di svolgimento del lavoro agile, tanto da scoraggiarne fortemente l'applicazione.

3. Lavoro di ricerca.

Riteniamo fondamentale valorizzare il ruolo dei ricercatori e degli addetti alla ricerca e innovazione nelle imprese, facilitandone l'inserimento e la mobilità con il sistema pubblico.

Condividiamo, pertanto, l'iniziativa volta ad integrare il quadro degli strumenti a supporto delle attività di ricerca e innovazione.

Dunque, alcune considerazioni sulla disciplina del lavoro di ricerca contenuta nell'art. 6 del ddl n. 2229.

La norma è volta prevalentemente a fornire una definizione della categoria dei ricercatori (comma 1) e dell'attività di ricerca (comma 2) anche ai fini della creazione di un'anagrafe dedicata funzionale al riconoscimento di incentivi economici (comma 3) ed al riconoscimento di un diritto di precedenza per il riconoscimento dell'assegno di ricollocazione (comma 4).

Sebbene si ritenga importante valorizzare la figura del ricercatore, riteniamo preferibile, in primo luogo, utilizzare, estendendoli, gli istituti normativi esistenti, in una logica di gradualità degli interventi.

In questa prospettiva, si propone, anzitutto, di aggiungere all'art. 2, comma 2, del D. Lgs. n. 81/2015 una disposizione che esenti dalla "presunzione", contenuta nel comma 1, i contratti di collaborazione conclusi per lo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo, come definite dall'art. 2, comma 1, del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 27 maggio 2015. Tali casistiche risultano, peraltro,

sostanzialmente coincidenti con quelle previste all'art. 6, comma 2, del ddl n. 2229.

In linea di massima, pertanto, più che una specifica definizione del soggetto "ricercatore", andrebbe privilegiata la definizione dell'attività di "ricerca e sviluppo", consentendo l'applicazione della legislazione di sostegno della ricerca a favore delle imprese, e dei loro collaboratori, che rientrino in quella definizione.

Del resto, le definizioni di ricercatore contenute nel comma 1 dell'art. 6 appaiono largamente interpretabili e, pertanto, fonte di incertezza applicativa.

Senz'altro positiva è, invece, la proposta contenuta nel comma 5 dell'art. 6 volta a facilitare l'ingresso di ricercatori non comunitari: La proposta potrebbe essere migliorata estendendola anche alla ipotesi in cui sussistano tra imprese italiane e non comunitarie accordi commerciali o *joint ventures*.

Consideriamo, infine, importante promuovere una più ampia diffusione dei dottorati industriali che, ovviamente, devono basarsi su una reale condivisione degli obiettivi e delle attività tra soggetto pubblico di ricerca ed impresa. Appare, però, restrittivo prevedere un vincolo preciso di articolazione delle ore come proposto nel comma 7.