



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Scuola di Alta formazione Dottorale

Corso di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

Ciclo XXXII

Settore scientifico disciplinare IUS/07 – Diritto del lavoro

TITOLO

REGOLAZIONE E TUTELA DEL LAVORO AUTONOMO E

PROSSIONALE TRA COSTITUZIONE, LEGGE E

RAPPRESENTANZA COLLETTIVA

Supervisore:

Chiar.mo Prof. Michele Tiraboschi

Tesi di Dottorato

Valeria MARINI

Matricola n. 1044018

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

CAPITOLO I POSIZIONE DEL PROBLEMA

1. Premessa	8
2. Il lavoro nella Costituzione: il fondamento della tutela del lavoro autonomo e professionale	11
3. I principi fondamentali: art. 4 Cost. il diritto e dovere al lavoro.....	14
4. Il Titolo III: rapporti economici	18
4.1. L'articolo 35 Cost.	18
4.2. L'articolo 36 Cost.	23
4.3. Le pronunce giurisprudenziali con riferimento al campo di applicazione dell'art. 36, comma 1, Cost.	25
5. Le professioni intellettuali nella Costituzione.....	29
6. L'oggetto del diritto del lavoro	32
7. Domande di ricerca	38
8. Struttura della ricerca	39

CAPITOLO II UN MODELLO "EUROPEO" DI REGOLAZIONE DELLE NUOVE PROFESSIONI: LA LEGGE 14 GENNAIO 2013, N. 4

1. Sezione I: La disciplina delle professioni non regolamentate.....	44
1.1. Premessa	44
1.2. Definizione e caratteri della professione non regolamentata	45
1.3. Il quadro normativo europeo	47
1.4. La prospettazione di un sistema duale e il cd. "nuovo approccio".....	51
2. Sezione II: La legge 14 gennaio 2013, n. 4	52
2.1. L'iter di approvazione della legge 4/2013	52
2.2. La <i>ratio</i> (e visione) della legge 4/2013	54

2.3.	La ricostruzione della <i>ratio</i> della legge 4/2013 secondo il Consiglio di Stato	57
3.	Sezione III: Le prospettive dei destinatari della legge 4/2013	58
3.1.	Premessa.....	58
3.2.	Alcune professioni non regolamentate	59
3.2.1.	Antropologi	59
3.2.2.	Bibliotecari.....	60
3.2.3.	Counselors.....	61
3.3.	Rappresentanti delle professioni, dei lavoratori e delle istituzioni	62
3.3.1.	Confprofessioni.....	62
3.3.2.	Colap	64
3.3.3.	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	64
3.3.4.	Uni.....	65
3.3.5.	Accredia	66
3.3.6.	Associazioni sindacali e associazioni dei consumatori	68

CAPITOLO III
LA REGOLAZIONE DEL LAVORO AUTONOMO E PROFESSIONALE:
PROPOSTE E LEGISLAZIONE

1.	Sezione I: Proposte per la regolazione e la tutela del lavoro autonomo e professionale.....	72
1.1.	Lo Statuto del lavoro autonomo	71
1.2.	Carta universale dei diritti del lavoro	73
1.3.	Tutele di “nuova generazione” nella teoria dei mercati transizionali del lavoro.....	74
1.4.	La prospettiva del rischio.....	76
2.	Sezione II: La Legge 22 maggio 2017, n. 81	78
2.1.	La collocazione della legge 81/2017 nei più recenti interventi di riforma del lavoro	78
2.2.	La vocazione generalista della legge 81/2017: un limite o un vantaggio? .	81
3.	Sezione III: Le tutele civilistiche, welfaristiche, previdenziali e nel mercato del lavoro previste dalla Legge 22 maggio 2017, n. 81	84

3.1. Transazioni commerciali e ritardi nei pagamenti.....	84
3.2. Divieto di abuso di dipendenza economica e clausole abusive	86
3.3. Tutela della genitorialità	87
3.4. Tutele dalla malattia e infortunio.....	92
3.5. I servizi per l'impiego: lo sportello del lavoro autonomo.....	93
3.6. Informazioni, accesso e partecipazione agli appalti pubblici	96
4. Sezione III: L'equo compenso per le prestazioni professionali.....	98
4.1. Premessa: ragioni ed efficacia dell'intervento legislativo sull'equo compenso dei professionisti.....	98
4.2. I disegni di legge presentati nel corso della XVI Legislatura.....	100
4.3. Equo compenso: tentativi di inquadramento e di giustificazione costituzionale	103
4.4. Il principio di equo compenso verso le Pubbliche Amministrazioni	106
4.5. L'attuazione del principio di equo compenso da parte delle Regioni.....	108
4.6. Il nucleo centrale di monitoraggio della disciplina dell'equo compenso....	110

CAPITOLO IV
II RUOLO DELLA RAPPRESENTANZA COLLETTIVA
NELLA TUTELA DEL LAVORO AUTONOMO E PROFESSIONALE:
L'ESPERIENZA DI CONFPROFESSIONI

1. Sezione I: La rappresentanza collettiva e negoziale del lavoro autonomo e professionale	112
1.1. Tutela e rappresentanza degli interessi nel lavoro autonomo e professionale	112
1.2. Contratto collettivo e lavoro autonomo	113
2. Sezione II: L'esperienza di Confprofessioni	114
2.1. Premessa	114
2.2. Protocollo d'intesa per l'istituzione dello "Sportello dedicato al lavoro autonomo" tra Confprofessioni e Anpal Servizi.....	117
2.3. L'estensione del welfare integrativo per i liberi professionisti datori di lavoro e non: la Gestione Professionisti.....	120
2.4. Verso un nuovo contratto collettivo per gli studi e le attività professionali, quali possibili novità?	121

CONCLUSIONI.....	122
LITERATURE REVIEW.....	126
BIBLIOGRAFIA.....	159

CAPITOLO I

POSIZIONE DEL PROBLEMA

Sommario: 1. Premessa - 2. Il lavoro nella Costituzione: il fondamento della tutela del lavoro autonomo e professionale – 3. I principi fondamentali: art. 4 Cost. il diritto e dovere al lavoro – 4. Il Titolo III: Rapporti economici – 4.1. L’art. 35 Cost. – 4.2. L’art. 36 Cost. – 4.3. Le pronunce giurisprudenziali con riferimento al campo di applicazione dell’art. 36, comma 1, della Costituzione – 5. Le professioni intellettuali nella Costituzione - 6. L’oggetto del diritto del lavoro – 7. Domande di ricerca – 8. Struttura della ricerca

Premessa

La presente ricerca mira a verificare se e come l’attuale regolazione del lavoro autonomo e professionale sia o no conforme ai principi costituzionali di tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, verificando anche un possibile ruolo degli strumenti della rappresentanza collettiva dei lavoratori autonomi e in particolare dei liberi professionisti, per rispondere efficacemente alle diffuse istanze di tutela.

La rapida crescita, negli ultimi decenni, del lavoro autonomo e professionale ha aperto nuove sfide legate al sistema di protezione sociale e all’infrastruttura delle tutele del lavoro che si applicano a questo specifico segmento dell’occupazione ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Si veda a titolo esemplificativo gli studi di sociologia dei processi economici e del lavoro di SEMENZA R., MORI A., *La crescita del lavoro autonomo e le nuove sfide sociali* in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di) *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018; SEMENZA R., MORI A., *Il lavoro autonomo professionale. Le sfide e le risposte istituzionali in Europa*, in *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme* (a cura di) PERULLI A., Wolters Kluwer, Cedam, 2018; SEMENZA R., MORI A., *Lavoro apolide. Lavoratori e professionisti alla ricerca di cittadinanza giuridica, sociale ed economica*, Feltrinelli, in corso di pubblicazione. Per una analisi delle dinamiche della crescita del lavoro indipendente si veda anche DE VITA L., LUCCIARINI S., *Il poliedro del lavoro autonomo*, in *Il lavoro che cambia. Verso l’era digitale. Terza indagine sui lavoratori italiani*, CARRIERI M., DAMIANO C. (a cura di), Ediesse, 2019; in merito alla scarsa (se non completamente assente) copertura dei numerosi rischi sociali a cui sono esposti i lavoratori autonomi, da parte del sistema di protezione pubblico, nella maggioranza dei paesi europei,

Nell'attuale contesto di cambiamento dei modi di fare impresa e di organizzare il lavoro ⁽²⁾, anche per effetto dei processi di digitalizzazione continui, sono presenti inevitabilmente importanti riflessi sul mercato del lavoro e delle professioni, i quali formalmente sono in grado di gestire in modo paritario il rapporto contrattuale, ma sostanzialmente sono collocati in una posizione di debolezza, aggravata da tutele scarse se non assenti.

Occorre dire, preliminarmente, che il lavoro autonomo professionale è un universo molto variegato al proprio interno. Sono ricompresi i collaboratori coordinati e continuativi, i lavoratori autonomi puri (le cd. partite IVA e le micro-piccole imprese), i liberi professionisti iscritti e non ad un albo o collegio (le attività professionali tradizionali o *operae liberales*) e le attività professionali di nuova generazione (i cd. "lavoratori della conoscenza" o *professionals*) che presentano condizioni di sicurezza sociale, reddito e posizioni nel mercato molto differenziati tra loro. Nel tentativo di trovare una chiave di tutela per la complessità che oggi caratterizza il mondo del lavoro autonomo e professionale, negli ultimi anni, il quadro normativo di riferimento è stato oggetto di diversi interventi di riforma.

Al momento, il quadro regolativo del lavoro autonomo e professionale è costituito dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4 recante "*Disposizioni per le professioni non organizzate*" e dalla legge 22 maggio 2017, n. 81 recante "*Misure per la tutela del*

si veda European Employment Observatory review, *Self employment in Europe*, 2010. Infine, per un inquadramento gius-lavoristico della crescita del lavoro autonomo si veda PERULLI A., *Il diritto del lavoro tra crisi della subordinazione e rinascita del lavoro autonomo*, in *Lav. dir.*, 1997.

⁽²⁾ Cfr. GAROFALO D., *Nuovi modelli organizzativi e nuovi lavori*, in *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale* (a cura di) GAROFALO D., Adapt University press, 2018, il quale cita alcune suggestive locuzioni utilizzate in dottrina per riassumere il fenomeno: la nuova "Grande trasformazione" di polanyana memoria utilizzata da TIRABOSCHI M., *La nuova "Grande trasformazione" del lavoro le ragioni di un blog curato dai giovani di Adapt per Nova del Sole 24 Ore*, in DAGNINO E., NESPOLI F., SEGHEZZI F. (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, ADAPT University Press, 2017; il "cambio di paradigma" presente in diversi scritti Adalberto Perulli tra cui PERULLI A., *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2017, n. 341, spec. 3-4; e la mutevolezza del diritto del lavoro in DAEKIN S., *Luddism In The Age Of Uber*, in *Social Europe*, 3 novembre 2015; DE LUCA TAMAJO R., *Jobs Act e cultura giuslavoristica*, in *Dir. lav. merc.*, 2016, n. 1.

lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato". La prima non ha ricevuto particolare attenzione da parte della dottrina giuslavoristica, pertanto non è agevole proporre una complessiva valutazione della riforma ⁽³⁾; la seconda, invece, a seguito della riforma operata dal *Jobs Act*, ha apprestato una specifica normativa di tutela o statuto protettivo per il lavoro autonomo in generale, la quale nel suo impianto sistematico che richiama le tradizionali discipline del lavoro autonomo di cui al codice civile, riafferma con forza la tradizionale visione duale tra subordinazione e autonomia.

Infine, le ultime due manovre finanziarie hanno coinvolto alcuni aspetti che impattano in maniera decisiva sullo svolgimento di un'attività professionale: la previdenza, l'equo compenso ⁽⁴⁾ e anche il regime fiscale (*estensione del regime forfettario e la cd. flat tax per le partite IVA*) ⁽⁵⁾.

Difficile dare una valutazione complessiva delle riforme introdotte in questi anni in materia di lavoro autonomo e professionale, specie prendendo come riferimento il parametro dei principi costituzionali in materia di tutela del lavoro.

Tuttavia, prima di provare a dare una personale risposta al tema oggetto della presente ricerca, si tenterà di giustificare la ragione di una simile impostazione a partire da una premessa di fondo: il lavoro autonomo e professionale è tutelato al pari di ogni altra forma di lavoro nella nostra Costituzione.

⁽³⁾ Nel Capitolo II della presente ricerca si tenterà di individuare alcuni nodi utili al fine di apportare un personale contributo al tema.

⁽⁴⁾ Si veda l'art. 19-*quaterdecies* del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 recante «*Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie*», convertito con modificazioni in legge 4 dicembre 2017, n. 172 cd. decreto fiscale, introduce l'art. 13 *bis* rubricato «*Equo compenso e clausole vessatorie*» del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 247 recante «*Nuova disciplina dell'ordinamento professionale forense*» di cui si darà conto nella presente ricerca.

⁽⁵⁾ Si veda l'art. 1, comma 9 ss., della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*» (Legge di Bilancio 2019).

Il lavoro nella Costituzione: il fondamento della tutela del lavoro autonomo e professionale

Il primo problema è anzitutto quello di sapere che cosa la Carta fondamentale intenda per *lavoro* e per *lavoratore*. La lettura e soprattutto l'interpretazione della Costituzione non è compito agevole per i costituzionalisti né tantomeno per i giuslavoristi, per ragioni legate al momento storico, politico e sociale in cui si trovano i diversi interpreti e non da ultimo, alla visione della realtà propria di questi ultimi ⁽⁶⁾.

Tuttavia, è possibile affermare che la Costituzione assume il termine «lavoro» nell'integrale complessità dei suoi significati. Si direbbe quasi per accogliere all'interno del Carta fondamentale le diverse manifestazioni dell'attività lavorativa a prescindere dalla forma, individuale e collettiva, che le esprimono ⁽⁷⁾.

Il senso letterale del testo costituzionale “*dimostra di riflettere con sorprendente esattezza la realtà economica e sociale e proprio per questo legittima sia il lavoro che il capitale, sia il lavoro dipendente che il lavoro autonomo, e atipico, e quindi affida*

⁽⁶⁾ La teoria generale del diritto può contribuire all'interpretazione delle norme costituzionali. In tal senso si ricorda che secondo CERRI A., *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, la concezione “sostanzialistica” di Costituzione, ha il pregio di sollecitare l'interprete a tener conto di un certo quadro complessivo, oltre la “norma scritta”, pertanto tende a valorizzare in modo particolare il dato dell'*effettività* delle disposizioni costituzionali. Il rilievo che assumono le concezioni sostanziali o materiali finisce, quindi, con l'essere prevalentemente “*interpretativo*”, cfr. BARTOLE S., *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Digesto*, IV ed., Torino, 1989; BARTOLE S., *Le norme della Costituzione fra storia e scienza politica*, in *Scritti Biscaretti di Ruffia*, I, 1987. In questo senso può essere ricordata la concezione materiale di Costituzione di MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, intesa come l'insieme dei principi politici fondamentali di uno Stato, o complesso di fini politici di cui sono portatrici le forze sociali prevalenti.

⁽⁷⁾ Cfr. TREU T., *Art. 35 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Tomo I, Nicola Zanichelli Editore, Bologna, 1979, tuttavia l'A. mostra una certa cautela verso ogni estensione della tutela dell'art. 35 Cost. oltre il lavoro dipendente che deve essere verificata caso per caso e fermo restando l'estraneità dell'attività d'impresa.

il trattamento del lavoro e dei lavoratori anzitutto ai rapporti economici e sociali quali si determinano nei fatti e in secondo luogo alla regolamentazione con legge” ⁽⁸⁾.

Non a caso, Costantino Mortati chiarisce che l’Assemblea costituente ha rigettato l’ipotesi di utilizzare nell’art. 1 Cost. l’espressione “Repubblica fondata sui lavoratori” al posto di “Repubblica fondata sul lavoro” ⁽⁹⁾. La scelta della prima, infatti avrebbe condotto all’equivoco di identificare il valore fondante dello Stato, con una categoria socio-professionale determinata, dal momento che il termine “lavoratori” era di norma utilizzato (nell’anno dell’entrata in vigore della Costituzione, il 1948) in riferimento a “una data specie di prestatori d’opera, e precisamente quella dei lavoratori manuali o salariati, coloro cioè che trovandosi in condizioni di inferiorità hanno diritto ad una speciale protezione dello Stato” ⁽¹⁰⁾.

Il senso della estensione della platea di lavoratori, oltre il lavoro salariato, nei quali si identifica lo Stato è di individuare i lavoratori che per un verso, sono chiamati a realizzare il progresso materiale e spirituale della società e, per altro verso, sono privilegiati nell’attuazione delle misure che possono consentire loro di superare gli

⁽⁸⁾ Cit. RESCIGNO G. U., *Lavoro e Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, fasc.1. Giunge allo stesso risultato ma con approccio diverso DI GASPARE G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Dir. Pubbl.*, 2008, pp. 863 ss.; DI GASPARE G., *Il principio lavoristico nella Costituzione Repubblicana*, nota per il Gruppo di studio Astrid su “*La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione*”, 2 settembre 2009, che adegua e rende coerente il testo costituzionale con la nuova realtà di fatto che comprende non solo il lavoro subordinato-salariato tradizionale ma anche il lavoro autonomo, il lavoro dell’imprenditore, il lavoro professionale, il lavoro artigiano. Di diversa opinione è SCOGNAMIGLIO R., *Diritto del lavoro*, Jovene editore, Napoli, 2000, p. 33, il quale sottolinea la preminenza del lavoratore subordinato quale principale destinatario delle norme costituzionali in materia di lavoro.

⁽⁹⁾ Cfr. MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, DL, I, 1954, anche in seno all’Assemblea Costituente sembra essere prevalsa un’interpretazione non classista dell’art. 1 Cost. si veda in questo senso MORTATI C., *Commento all’art. 1 Cost.*, in *Comm. Branca, Principi fondamentali*, artt. 1-12, Bologna-Roma, 1975 e ripreso da PETTINARI C., *L’art. 4, primo comma, della Costituzione, oggi, Saggio sull’evoluzione delle forme del “diritto del lavoro” nell’ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, 2012, p. 32. Egualmente MAZZIOTTI F., *Diritto del lavoro*, Liguori editore, Napoli, 1998, p. 11, ritiene che se fosse stato approvato l’emendamento “*L’Italia è una Repubblica democratica di lavoratori*”, che non passò per soli dodici voti, il nostro si sarebbe trasformato in uno Stato uniclasse.

⁽¹⁰⁾ Cit. MORTATI C., *op. cit.*, p. 16.

ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono fra loro e il pieno sviluppo della personalità (art 1 e 3 Cost.).

Non si può negare, però, che nella Costituzione convivono plurimi significati del termine lavoro, talora non coincidenti. Vi sono disposizioni che identificano il lavoro con il lavoro subordinato, altre con questo e con il lavoro autonomo, altre con qualsiasi attività relativa allo scambio di beni o di servizi, compresa quindi anche l'attività imprenditoriale, altre ancora con qualsiasi attività socialmente utile ⁽¹¹⁾.

Pertanto, al fine di ricondurre ad unità i plurimi significati del concetto di lavoro, Costantino Mortati chiarisce che *“per intendere l'esatto significato delle norme costituzionali in materia di lavoro e coglierne i nessi che le legano in un sistema armonico e coerente è necessario risalire al principio fondamentale che le ispira”* ⁽¹²⁾. Questo principio fondamentale viene individuato nell'art. 2 Cost., nella parte in cui riconosce ad ogni uomo valore di fine in sé e perciò attribuisce ad esso, in quanto essenza dotata di una propria naturale dignità, la titolarità dei diritti, che vengono dichiarati inviolabili. Il lavoro nella Costituzione è considerato *«non come fine a sé stesso, né mero strumento per il conseguimento dei mezzi di sussistenza, bensì come tramite necessario per l'affermazione della personalità»* ⁽¹³⁾.

Del resto, Mortati, legge in questo senso molto ampio anche il «lavoro» di cui al primo comma della Costituzione, e ribadisce che il fondamento lavoristico della Repubblica riguarda, secondo l'art. 4 Cost., ogni attività o funzione che concorre al progresso materiale o spirituale della società, escludendo, quindi, qualsiasi interpretazione “classista” ⁽¹⁴⁾.

Questa lettura “mortatiana” del principio lavorista, elevando e valorizzando la “persona” del lavoratore, consente una ampia estensione del concetto di lavoro oltre le

⁽¹¹⁾ Cfr. MAZZIOTTI DI CELSO M., *Lavoro* (dir. cost.), XXIII, 1973

⁽¹²⁾ Cfr. MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, DL, I, 1954

⁽¹³⁾ Cfr. MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1969, 147 s.; Cfr. anche ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 12 ss.

⁽¹⁴⁾ Di contro DI GASPARE G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica, op. prec. cit.*, che invece vede proprio in Mortati le basi della concezione classista del riferimento al lavoro. Secondo DI GASPARE nella trama costituzionale *“non emerge alcun progetto implicito di affermazione del lavoro dipendente, in quanto tale, o di una sua specifica affrancazione a scapito di altre forme di lavoro o attività socialmente utili”*.

sue generiche coordinate letterali, e già sola ci consente di concludere nel senso della fondatezza di una tutela diffusa di tutte le forme di lavoro nell'ordinamento giuridico.

Tuttavia, per meglio descrivere l'ampio spettro di significati del lavoro nella Costituzione si procederà all'esame delle disposizioni costituzionali dedicate espressamente al lavoro e ai lavoratori contenute nei Principi fondamentali ⁽¹⁵⁾ in particolare l'art. 4 della Costituzione e nella Parte I (Diritti e doveri dei cittadini) al Titolo III (Rapporti economici) ⁽¹⁶⁾ gli artt. 35 e 36 Cost., e comprendere se è possibile ricavare con certezza una apertura anche a forme di lavoro diverse dal lavoro subordinato tradizionale e in particolare al lavoro autonomo e professionale.

I principi fondamentali: art. 4 Cost. il diritto e dovere al lavoro

L'articolo 4, comma 1, della Costituzione riconosce il diritto al lavoro a tutti i cittadini ed è inserito fra i principi fondamentali dello Stato ⁽¹⁷⁾.

Non mancano, nella letteratura scientifica, opinioni discordanti circa la reale ampiezza del diritto al lavoro individuato nella norma costituzionale.

⁽¹⁵⁾ Artt. 1, 3 comma 2 e art. 4.

⁽¹⁶⁾ Artt. 35, 36, 37, 38, 40, 46, 51 ult. comma, 52. Altre disposizioni, pur non concernenti i lavoratori in modo così esclusivo e diretto, ne prendono tuttavia in particolare considerazione gli interessi: così l'art. 38 commi 1 e 3 (mantenimento e assistenza sociale dei cittadini inabili e sprovvisti di mezzi per vivere, educazione ed avviamento professionale degli inabili e minorati), 41 (libertà e limiti dell'iniziativa economica privata), 43 (socializzazioni, anche a favore di comunità di lavoratori).

⁽¹⁷⁾ Nel sistema costituzionale, l'art. 4, norma programmatica, occupa una posizione intermedia, posto com'è fra alcune proposizioni più generali che rispetto ad esso compiono una funzione di presupposto (art. 1, 2 e 3), ed altre più particolari le quali possono considerarsi integrative del diritto al lavoro, in quanto da una parte prescrivono le condizioni nelle quali deve svolgersi il lavoro che è da assicurare ad ognuno, e dall'altra tracciano gli orientamenti indicativi delle vie da percorrere per rendere in tutti effettivo godimento, MORTATI C., *Il diritto al lavoro*, in *Scritti*, III, p. 144. Data questa collocazione fra i principi costituzionali, il significato dell'art. 4 è stato rintracciato nella dichiarazione della rilevanza costituzionale del lavoro, MARTINES T., *Diritto costituzionale*., Giuffrè, 1986, p. 242: grazie a questa dichiarazione nel suo collegamento con l'art. 1 Cost., è da ritenere che il lavoro sia stato posto come elemento informatore dell'ordinamento PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981, p. 153, o come elemento della costituzione materiale, CRISAFULLI V., *La Costituzione e le disposizioni di principio*, Giuffrè, 1952, p. 153.

Con riferimento alle diverse accezioni del termine lavoro, è opportuno sottolineare come non si tratta di un concetto univoco. Alcuni autori ritengono, però, che non sembra potersi attribuire all'art. 4 Cost., “la “volontà” di privilegiare il lavoro subordinato a discapito di quello autonomo; si tratta, piuttosto, di qualsiasi attività socialmente utile, non riconducibile strettamente a uno specifico censo ovvero a privilegi frutto di retaggi del passato” (18).

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, tale norma garantisce anzitutto un fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa (19), e, in secondo luogo, impone ai poteri pubblici l'obbligo di adoperarsi per la creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro (20).

In queste accezioni il diritto al lavoro va inteso nel senso di diritto a svolgere qualsiasi attività diretta allo scambio di beni e di servizi. Concepito come libertà, il diritto al lavoro deve, infatti, garantire tutte le attività di tal genere, tanto quelle riconducibili al lavoro subordinato, al lavoro autonomo, professionale e artigiano, o all'attività imprenditoriale.

Secondo questa posizione maggiormente inclusiva, che ricomprende tutti i lavori, dagli artigiani ai liberi professionisti, l'art. 4 Cost. ha lo scopo di creare possibilità di

(18) Cit. PONTE F. V., *Il diritto al lavoro, il dovere di lavorare e la libertà di scelta*, in MIFSUD BONICCI C., COMITE U. (a cura di), *Libertà e diritti, tra regole ed economia*, Cedam, Padova, 2015; Della stessa opinione tesa a riferire al diritto al lavoro in senso positivo non alla sola sfera del lavoro subordinato cfr. LAVAGNA C., *La Costituzione italiana commentata*, Torino, 1970, pp. 127 ss.; SPAGNUOLO VIGORITA V., PALMA G., *Professione e lavoro (libertà di)*, in *Nov. Dig. It.*, XIV, Torino, 1967; in questo senso anche RESCIGNO G. U., *Il progetto consegnato nell'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana*, in GHERA E. PACE A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009, p. 132, il quale collegando l'art. 4 comma 1 e 2, Cost., l'Autore riconosce che la Costituzione riconosce e protegge tutti i modi lavorare: il diritto al lavoro non può essere inteso come diritto a ottenere un lavoro dipendente, perché il diritto di lavorare riguarda qualunque forma di lavoro.

(19) Cfr. C. Cost. 9 giugno 1965, n. 45, in *Giur. Cost.*, 1965, 655 e per una conferma dei principi ivi enunciati, C. Cost. 14 aprile 1969, n. 81, *ivi*, 1969, 1150.

(20) Cfr. C. Cost. 9 giugno 1965, n. 45, con osservazione di CRISAFULLI V., *Diritto al lavoro e recesso ad nutum*, in *Giur. Cost.*, 1965.

lavoro per tutti, attraverso il ricorso a tutte le forme di attività, dipendenti e indipendenti ⁽²¹⁾.

Pertanto, il diritto al lavoro espresso nell'art. 4 Cost. non implica che questo debba essere necessariamente lavoro dipendente. Le leggi della Repubblica, ed altri atti legittimi delle autorità della Repubblica, potrebbero favorire anche o principalmente il lavoro autonomo ⁽²²⁾.

E' proprio in questo fondamentale significato dell'art. 4 Cost. quale *diritto di libertà*, che la norma costituzionale può essere riferita all'attività dei professionisti ⁽²³⁾.

Si tratta di una dimensione prescrittiva che, spesso, nella riflessione italiana è rimasta in ombra rispetto al *diritto sociale* dedotto dalla disposizione costituzionale. Il diritto sociale al lavoro non toglie, comunque, la priorità logica del diritto di libertà deducibile dall'art. 4 Cost., esercitabile, a differenza dell'altro, senza alcuna necessità di intermediazione legislativa, in conseguenza della struttura che gli è propria ⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ Cfr. MAZZIOTTI DI CELSO M., *op. cit.* il quale ritiene inammissibile che la Costituzione riconosca il diritto a lavorare solo a determinate categorie della popolazione escludendo artigiani e professionisti. Inoltre, l'Autore afferma che “*se la Repubblica dovesse attuare il diritto al lavoro per tutti i cittadini solo moltiplicando posti di lavoro dipendente, lo Stato italiano finirebbe per divenire uno Stato collettivistico, non molto diverso da quello sovietico, il che certo non corrisponde ai principi della Costituzione*”. Nello stesso senso, di individuare un significato *latissimo* di lavoro, facendo leva anche sulla formulazione del comma 2, si veda BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto Costituzionale*, Jovene, 1958, p. 799.

⁽²²⁾ Cfr. RESCIGNO G. U., *Lavoro e Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, fasc. 1, p. 40.

⁽²³⁾ Sotto il profilo secondo cui il lavoro viene in considerazione come fondamentale diritto di libertà della persona umana (Corte Cost. 45/1965), dall'art. 4 è ricavabile anche una situazione giuridica perfetta, consistente nella libertà di lavorare, vale a dire nella pretesa a chè i pubblici poteri si astengano da qualsiasi intervento rivolto ad impedire l'attività di lavoro dei privati, la scelta e il modo di esercizio di una professione, attività, mestiere, MAZZIOTTI F., *op. cit.*, p. 59; MORTATI C., *op. cit.*, p. 81. Alcune critiche invece MANCINI, *sub art. 4*, in *Comm. Branca*, pp. 203 e ss.

⁽²⁴⁾ Sulla configurazione dei diritti di libertà in termini di pretese giuridicamente garantite all'astensione da parte di altri soggetti da interferenze nella sfera oggetto di protezione, è d'obbligo, per la dottrina italiana, il riferimento a GROSSI P.F., *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, vol. 1.1., Giappichelli, Torino, 1991. La differenza strutturale tra diritti di libertà e diritti sociali è stata recentemente ribadita da D'ATENA A., *Costituzionalismo moderno e tutela dei diritti fondamentali*, in AA.VV. (a cura di) D'ATENA A., GROSSI P.F., *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e Stati nazionali*, Milano, 2004.

Tuttavia, sussiste anche una posizione intermedia, secondo la quale la norma sul diritto al lavoro ha senso per coloro che si trovano in posizione di soggezione e di debolezza nei confronti dei detentori del potere economico ⁽²⁵⁾. I lavoratori autonomi più che all'art. 4 Cost., guarderebbero all'art. 41 Cost. ed alla garanzia ivi contenuta del diritto di iniziativa economica. In questa accezione, l'art. 4 Cost. ha quali suoi effettivi destinatari i soggetti che traggono il proprio sostentamento essenzialmente dalla propria attività manuale o intellettuale. Tra i due estremi rappresentati dal lavoro subordinato e dall'esercizio di attività d'impresa vi sono tutte quelle variegatissime posizioni, di lavoratori autonomi, intellettuali, liberi professionisti, e di volta in volta occorre stabilire se è più forte l'attrazione verso il polo della tutela lavoristica ovvero quello dell'attività di impresa e delle leggi del mercato ⁽²⁶⁾.

Per la stretta connessione esistente tra le norme contenute nei principi fondamentali, si ricordi infine che il lavoro cui fa riferimento l'art. 1 della Costituzione, ed individuato come fondamento della Repubblica, è stato inteso come il lavoro senza alcuna qualificazione, per così dire onnicomprensivo, e in cui trovano spazio le diverse tipologie di lavoro, subordinato, autonomo, professionale, cooperativo, artigianale, agricolo, alle quali tutte devono applicarsi i principi della libertà di esercizio nell'intero territorio nazionale e della pari dignità sociale ⁽²⁷⁾. In questo senso, in modo più preciso, la sentenza della Corte Costituzionale del 26 gennaio 1957 n. 3 puntualizza come *“ad ogni cittadino debba riconoscersi eguale dignità pur nella varietà delle occupazioni o professioni, anche se collegate a*

⁽²⁵⁾ Cfr. CARIOLA A., *Art. 4*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di) CELOTTO A., BIFULCO R., OLIVETTI M., Torino, 2006.

⁽²⁶⁾ Cfr. CARIOLA A., *op. cit.*, la scelta della ricaduta nell'una o nell'altra tutela o libertà, dovrebbe, secondo l'Autore, essere dettata da elementi di fatto ed a considerazioni sociologiche che non possono sottrarsi al giudizio di ragionevolezza.

⁽²⁷⁾ Cfr. D'ANTONA M., *La metamorfosi della subordinazione*, in (a cura di) AMATO - BRONZINI, *A 25 anni dallo Statuto: quale futuro per il diritto del lavoro?*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1996, n.1; in questo senso anche GIANNINI M. S., *Profili costituzionali della protezione sociale delle categorie lavoratrici*, in *Riv. giur. lav.*, 1953, I, p. 4 ss. il quale rileva che il lavoro nella Costituzione è concepito come fondamento in senso latissimo, comprendendo altre categorie oltre quella dei lavoratori subordinati.

differenti condizioni sociali, essendo ogni attività lecita manifestazione della persona umana, indipendentemente dal fine cui tende e delle modalità con cui si compie”.

Il Titolo III: Rapporti economici

Se il termine lavoro non ha un significato univoco nelle norme costituzionali contenute nei principi fondamentali, tale da restringersi entro i confini del lavoro subordinato, le norme contenute nel Titolo III della Costituzione, dedicato ai rapporti individuali e collettivi di lavoro, sono contenute in articoli dettati con esclusiva o preminente attenzione al lavoro subordinato.

Tuttavia, queste disposizioni - artt. 35-40 della Costituzione- hanno conosciuto al di là delle intenzioni e dei propositi, un processo espansivo della tutela, sino a raggiungere od a lambire territori che la tradizione e le leggi erano abituate a considerare negli schemi del lavoro autonomo, come pertinenti al profilo dell’iniziativa economica e dell’impresa piuttosto che alla prestazione in forma subalterna di energie lavorative ⁽²⁸⁾.

Tali disposizioni sono l'art. 35, sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, l'art. 36 comma 1, sull'equa retribuzione, l'art. 37 comma 1, sui diritti della donna lavoratrice, l'art. 38, sull'assistenza e sulla previdenza sociale.

Ci soffermeremo in modo particolare sull’art. 35 e 36 Cost.

L’articolo 35 Cost.

Il primo comma della disposizione in oggetto stabilisce che la Repubblica tutela il lavoro in tutte le forme e applicazioni. Nonostante l’importanza e l’apparente chiarezza della enunciazione, non è semplice individuare gli effettivi destinatari dell’art. 35, comma 1, Cost., ovvero se le forme di lavoro a cui si riferisce la disposizione sono tutte le attività socialmente utili per il progresso materiale della

⁽²⁸⁾ Cfr. RESCIGNO P., *Il lavoro e la previdenza*, in *I rapporti economici nella Costituzione*, Vol. I, *Il lavoro e la previdenza* (a cura di) GENGHINI M., Giuffrè editore, Milano, 1987, p. 15, il quale sottolinea che si è assistito al dilatarsi della nozione di lavoro per coprire la garanzia costituzionale nuove aree, anche al fine di attribuire delle tutele proprie del lavoro subordinato ad attività che sotto il profilo formale si svolgono nel segno dell’indipendenza e del rischio.

società (coincidendo in ampiezza con l'art. 1 e l'art. 4, comma 2, Cost.) oppure se tali forme abbiano una portata circoscritta ai soli lavoratori *id est* subordinati ⁽²⁹⁾.

Tiziano Treu nella sua importante opera di commento all'art. 35, comma 1, Cost., che definisce “tra le più ambigue, o inconsapevoli” norme del Titolo III, mostra una certa cautela nell'estendere oltre l'area dei lavoratori subordinati la tutela tradizionalmente intesa come “protezione del contraente debole”, costituzionalmente garantita dalla disposizione ⁽³⁰⁾. In particolare, la lettura dell'art. 35, comma 1, alla luce del principio di tutela e delle connessioni tra questo e il principio dell'uguaglianza sostanziale *ex art. 3, comma 2, Cost.*, aiuta a ridurre lo spettro di interpretazioni del concetto di lavoro nella disposizione costituzionale ⁽³¹⁾.

Anche la possibile estensione di forme di promozione del lavoro (incentivi, ausili economici), alla piccola e media impresa che si avvicina al lavoro personale e al lavoro autonomo, appare incerta secondo Treu, considerando l'eterogeneità di questa categoria e le difficoltà di trovare criteri distintivi efficaci rispetto al lavoro subordinato da un lato e al “grande” capitale economico-finanziario dall'altro ⁽³²⁾.

L'interpretazione della norma costituzionale tale da ricomprendere solo i lavoratori subordinati, dipende dal *favor* che il costituente ha accordato a questi

⁽²⁹⁾ Cfr. GAROFALO G., *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2008, pp. 21-46, per quanto riguarda l'art. 35 Cost. l'Autore sostiene che non possa avere la stessa latitudine che ha l'art. 4, comma 2, cioè ogni attività socialmente utile, però pur nella possibile differenziazione delle tutele, almeno gli art. 35, 39 e 40 dovrebbero essere riferiti anche ai lavori atipici, individuando nel principio di uguaglianza sostanziale il motore di un giudizio di ragionevolezza della tutela non coestensivo alla qualificazione giuridica dei rapporti. Egli guardava essenzialmente ai rapporti contraddistinti da continuità, mentre BARBIERI M., *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni*, Relazione al XIX° congresso Aidlass, tenutosi a Palermo, 17-19 maggio 2018, ritiene che si potrebbe e si dovrebbe andare oltre, fino al lavoro autonomo vero e proprio.

⁽³⁰⁾ L'Autore è consapevole della ambiguità e della precarietà interpretativa della disposizione, in quanto in sede costituente è stata il risultato di un compromesso tra forze politiche, consapevoli della esistenza e dei presupposti di conflitti tra capitale e lavoro. TREU T., *Art. 35 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Tomo I, Nicola Zanichelli Editore, Bologna, 1979-1982.

⁽³¹⁾ Sulla correlazione tra tutela lavoro ed eguaglianza sostanziale ROMAGNOLI, *Art. 3, co. 2*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1982; TREU T., *op. cit.*; BIFULCO D., *Art. 35*, in *Commentario Costituzione*, Leggi d'Italia

⁽³²⁾ Cfr. TREU T., *op. prec. cit.*

lavoratori, considerata come “maggioranza sociale” seppur sotto-protetta e sottorappresentata nell’assetto complessivo del Paese ⁽³³⁾.

Un ulteriore argomento utilizzato per affermare che l’art. 35 Cost. non tutela indifferentemente tutte le forme di lavoro, è che in senso contrario si finirebbe per attribuire alla Costituzione un’ideologia dei rapporti economici equivalente a quella del corporativismo che pretendeva di superare il conflitto di classe e che considerava quindi in modo unitario lavoratori e imprenditori ⁽³⁴⁾.

L’opinione secondo cui l’art. 35 Cost. si riferisca ai soli lavoratori dipendenti è stata prospettata anche per desumere importanti conseguenze in tema di interpretazione dell’art. 39 ⁽³⁵⁾.

Esiste, poi, una interpretazione maggiormente inclusiva della precedente, che fa leva in primo luogo sulla lettera della disposizione, la quale dichiara di voler tutelare il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, e sulla interpretazione della Corte costituzionale dell’art. 35, comma 1, quale «*criterio generale ispiratore*» ⁽³⁶⁾, di tutte le norme del Titolo III Parte I della Costituzione che contiene disposizioni che manifestamente si riferiscono a molteplici forme di lavoro ⁽³⁷⁾.

Secondo quanto ritenuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, il principio che esige la “tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”

⁽³³⁾ Cfr. TREU T, 1982 che rinvia a MORTATI C., *Art. 1*, in *Comm. Cost. Branca, Bologna -Roma*, 1975.

⁽³⁴⁾ Cfr. TREU T., *op. prec. cit.*, che molto insiste su questo ragionamento, sottolineando come, per quanto l’art. 35, comma 1, Cost., nella sua portata letterale coincida con l’art. 2060 c.c. sarebbe difficile leggersi una riedizione dell’ideologia corporativa proclamata in quell’articolo del codice civile, poiché l’esistenza e i presupposti del conflitto di classe.

⁽³⁵⁾ Cfr. MAZZIOTTI DI CELSIO F., *Profili dell’autotutela nei rapporti di lavoro*, Napoli, 1963

⁽³⁶⁾ Cfr. C. Cost. 9 marzo 1967, n. 22, in *Giur. Cost.*, 1967, 164; C. Cost. 14 luglio 1971, n. 174, in *Sent. Ord.*, 1971, I, 610 Un semplice sguardo alla giurisprudenza della Corte costituzionale basta a mostrare quanto spesso l’art. 35 Cost. sia entrato in giuoco per la decisione di questioni concernenti il lavoro. Quale criterio ispiratore delle altre disposizioni del titolo III, relativamente alle quali ha una funzione introduttiva, l’art. 35 è stato invocato generalmente non da solo, ma in connessione con le altre disposizioni di tale titolo, che ne costituiscono la specificazione.

⁽³⁷⁾ Cfr. MAZZIOTTI M., *op. cit.* In senso ancora maggiormente inclusivo FLAMMIA R., *Contributo all’analisi dei sindacati di fatto, I. Autotutela degli interessi di lavoro*, Milano, 1963, 7, ritiene invece che l’art. 35 Cost. si riferisca a qualsiasi attività economicamente utile.

enunciato dal comma 1 dell'art 35 Cost. si pone come applicazione dell'art. 4, comma 1, Cost e al tempo stesso come criterio ispiratore delle disposizioni costituzionali contenute nel Titolo III della Costituzione rispetto alle quali ha una funzione introduttiva ⁽³⁸⁾.

Parte della dottrina ha in passato segnalato un vero e proprio “oscuramento” dell'art. 35 della Costituzione limitando la visione del lavoro al solo lavoro subordinato, e nella visione più ottimistica muovendo verso una tutela del lavoro in quanto tale, o del “*lavoro senza aggettivi*” ⁽³⁹⁾.

Pertanto, nell'art. 35, comma 1, Cost., il termine «lavoro» equivale a qualsiasi attività personale diretta allo scambio di beni e di servizi, con esclusione, stando all'opinione prevalente e che sembra condivisa dalla Corte costituzionale, dell'attività imprenditoriale ⁽⁴⁰⁾. In questa direzione si pone quella parte della dottrina per la quale non è accettabile restringere il riferimento dell'art. 35 al solo lavoro dipendente, poiché l'affermazione e la elevazione promosse dal secondo comma non possono non riguardare anche lavoratori autonomi e artigiani ⁽⁴¹⁾.

L'esclusione dell'attività imprenditoriale dalla copertura dell'art. 35, comma 1, Cost., è stata, però, contraddetta da una parte della dottrina che in una prospettiva di ancora maggiore inclusività, finisce per ricondurre al lavoro tutte le diverse categorie di lavoratori e le diverse forme di lavoro: i diversamente subordinati, i lavoratori in cooperazione, gli autonomi, gli artigiani, gli auto-produttori e consumatori, gli imprenditori individuali, le libere professioni.

⁽³⁸⁾ Cfr. MARINI A., *Misure di liberalizzazione e onorari “minimi” di avvocato*, in *Diritto e libertà, Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, Giappichelli, Torino, 2008.

⁽³⁹⁾ Cfr. ROMAGNOLI U., *I diritti sociali nella Costituzione*, in *Dir. lav. merc.*, 2005, che affermò “*a dispetto della sua rilevanza sul piano dell'ermeneutica (l'art. 35) fu oscurato come una tv pirata*”. La formula “lavoro senza aggettivi” è stata utilizzata da D'ANTONA M., *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro* (1995), ora in *Id.*, Opere, a cura di CARUSO B. e SCIARRA S., I, Milano, 2000, pp. 218-219.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. C. Cost. 15 dicembre 1967, n. 141, in *Giur. cost.*, 1967, 1671, in cui si afferma che l'art. 35 riguarda il lavoratore e non il datore di lavoro che è tutelato dall'art. 41.

⁽⁴¹⁾ Cfr. MAZZIOTTI M., *op. prec. cit.*, e PANUCCIO V., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in *Studi Domenico Napoletano*, Milano, 1986, secondo il quale oltre al senso di attività socialmente utile è rinvenibile nella Costituzione il lavoro inteso come attività personale includente anche il lavoro autonomo.

In questo modo, si finirebbe per includere l'iniziativa economica privata *ex art. 41 Cost.* nell'ambito del lavoro costituzionalmente tutelato. In altri termini, le specifiche forme di riconoscimento e manifestazione, negli articoli del titolo III dedicati all'iniziativa economica privata, alla cooperazione e al lavoro autonomo e all'artigianato, confermano come le stesse attività, concorrendo nel loro svolgimento al progresso materiale e spirituale della società, siano tutelate come forme tipiche del (diritto al e dovere di) lavoro ⁽⁴²⁾.

Del resto, una interpretazione così lata della disposizione costituzionale, è secondo Giuseppe Colavitti, espressione dello stesso principio lavorista contenuto nell'art 1 Cost. come interpretato da Costantino Mortati: se il lavoro è manifestazione più autentica della personalità sociale dell'uomo, se il lavoro è il modo in cui i comportamenti della società si relazionano fondamentalmente con i propri simili, è evidente che il principio lavorista, quale principio supremo dell'ordinamento repubblicano, non può essere appannaggio esclusivo dei lavoratori subordinati, ma deve piuttosto riguardare tutti coloro che contribuiscono con la propria attività al progresso sociale e materiale ⁽⁴³⁾.

Sulla medesima linea, Luigi Montuschi sottolinea che il testo costituzionale ha esercitato e esercita tutt'ora un ruolo importante nell'evoluzione delle tutele nella prospettiva dell'art. 35 Cost., in quanto la struttura elastica del testo costituzionale consente di regolare anche il lavoro autonomo ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴²⁾ Cfr. DI GASPARE G., *Il principio lavoristico nella Costituzione della Repubblica*, Astrid; DI GASPARE G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Dir. pubb.*, 2008, n. 3. Invero ci sono cenni in tal senso anche nella dottrina più risalente si veda ESPOSITO C., *Commento all'articolo 1 della Costituzione*, in ID, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; MAZZIOTTI M., *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, e in dottrina più recente, che ha riconosciuto come la Costituzione, quando si riferisce al lavoro, lo fa in una molteplice direzione di senso, comprensiva, alle volte, anche di "qualsiasi attività relativa allo scambio di beni e servizi" CARIOLA A., *Art 4.*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.- OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Milanofiori, Assago, 2006.

⁽⁴³⁾ COLAVITTI G., *La libertà professionale tra Costituzione e mercato. Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica*, Giappichelli editore, Torino, 2012.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. MONTUSCHI L., *La Costituzione e i lavori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, fasc. 2, p. 158.

Con riferimento, invece, al secondo comma, dell'art. 35, che stabilisce che la Repubblica «cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori», è comune l'interpretazione che include oltre i lavoratori subordinati anche i lavoratori autonomi come gli artigiani ⁽⁴⁵⁾.

Di diversa opinione è, invece, Mario Napoli che pur riconoscendo come l'ampiezza «lavoratori» autorizzi gli interventi in favore dei lavoratori autonomi, i destinatari della norma sarebbero principalmente i *lavoratori subordinati* e particolarmente quelli addetti alla produzione “industriale”, storicamente più bisognosi di una *specificata cura* da parte della Repubblica, nel quadro dei principi posti dall'art. 3, comma 2, Cost. ⁽⁴⁶⁾.

Infine, l'ultimo comma dell'art. 35 ⁽⁴⁷⁾, sembrerebbe riferirsi al solo lavoro dipendente. Non pare tuttavia arrischiato pensare che l'adesione dell'Italia a organizzazioni sovranazionali come l'Unione Europea, che oltre alla libera circolazione dei lavoratori subordinati, promuovono altresì il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi e quindi favoriscono forme di lavoro indipendente e autonomo, possa considerarsi pure come forma di attuazione dell'art. 35, comma 3, Cost. ⁽⁴⁸⁾.

L'articolo 36 Cost.

L'art 36 Cost. esplica un ruolo del tutto peculiare nel quadro delle prescrizioni generali di tutela del lavoro offrendo una garanzia di livello costituzionale a uno dei più importanti diritti sociali interni al rapporto di lavoro: la retribuzione ⁽⁴⁹⁾. Questo dato giustifica la definizione dell'art. 36 Cost. come “chiave di volta del rapporto di lavoro” ovvero considerata l'obbiettivo centralità della retribuzione, secondo

⁽⁴⁵⁾ Cfr. MAZZIOTTI M., *op. cit.*

⁽⁴⁶⁾ Cfr. NAPOLI M., *Il comma 2 dell'art. 35*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Tomo I, Nicola Zanichelli Editore, Bologna.

⁽⁴⁷⁾ L'art. 35 comma 3 dispone: (*La Repubblica*) *riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero.*

⁽⁴⁸⁾ Cfr. MAZZIOTTI M., *op. cit.*

⁽⁴⁹⁾ Cfr. COLAPIETRO C., *Art. 36*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di) BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., Vol. I, UTET, 2006.

un'autorevole dottrina elevata dalla Costituzione al "rango di diritto fondamentale della persona" ⁽⁵⁰⁾, "elemento cardine dell'intero diritto del lavoro" ⁽⁵¹⁾, rivisitato proprio quale complesso di posizioni di potere e dovere attinenti "non solo all'avere ma all'essere del lavoratore, o alla tutela della sua libertà e personalità" ⁽⁵²⁾.

Senza impegnare una ricostruzione storica delle origini della disposizione costituzionale e del dibattito in seno all'Assemblea costituente intorno al principio di equa retribuzione, basta dire che si è proceduto con il testo costituzionale ad assicurare la presenza di una delle disposizioni programmatiche volte ad impegnare lo Stato a tutelare interessi socialmente meritevoli di tutela, con un chiaro riferimento ai diritti sociali, ed il conseguente ingresso di una dimensione dei diritti di libertà "orientata non solo verso l'individuo, in quanto tale, ma verso l'individuo in quanto parte della società e delle sue varie articolazioni" ⁽⁵³⁾.

La fortuna di questa disposizione è indubbia, come rileva Tiziano Treu, rispetto ai precetti fondativi dell'ordinamento sindacale (artt. 39-40-46) rimasti in gran parte inattuati per ragioni ben note, ma anche rispetto alla disciplina tradizionale di tutela del lavoratore contenuta negli altri articoli dello stesso Titolo III (artt. 35-37-38). Più dubbio è, invero, il significato stesso della norma costituzionale ⁽⁵⁴⁾.

Discussa nella letteratura scientifica, anche se non esplorata approfonditamente, è la riferibilità di questa disposizione costituzionale al lavoro autonomo e soprattutto al lavoro professionale ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁰⁾ Cit. MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954 I, secondo cui "l'art. 4 Cost. ha costituzionalizzato un principio [retribuzione equa] il quale tende a sottrarre il rapporto di lavoro dalla categoria dei diritti di credito e a farlo rientrare in quello dei rapporti personali".

⁽⁵¹⁾ Cit. PERGOLESI F., *Introduzione*, in *Trattato Borsi-Pergolesi*, I, Padova, 1958, I, la cui presentazione della norma è stata definita enfatica da Tiziano Treu, in *op. cit.*, 1979

⁽⁵²⁾ Cit. DELL'OLIO M., *Retribuzione, quantità e qualità di lavoro, qualità di vita*, in *Arg. Dir. lav.* 1995, fasc. 1.

⁽⁵³⁾ Cit. CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2002, l'Autore sottolinea come la disciplina dei diritti di libertà costituisca uno degli aspetti caratterizzanti la forma di Stato.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. TREU T., *Art. 36*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, *Rapporti economici Tomo I*, Zanichelli, 1979

⁽⁵⁵⁾ Del problema in questione si sono occupati in particolare PALAZZO A., *La prestazione d'opera professionale e l'art. 36 Cost.*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1973; PERULLI A., *Il lavoro autonomo*; LEGA C., *Le libere professioni intellettuali nelle leggi e nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 1974;

Secondo una certa prospettiva, la tutela economica e previdenziale, sono indispensabili alla realizzazione delle libertà del cittadino, dal momento che la mancata o inadeguata realizzazione delle stesse potrebbe compromettere la libertà di lavoro del professionista, quale appunto libertà di scelta e di esercizio dell'attività professionale⁽⁵⁶⁾.

E' certo, però, che l'importanza dell'art. 36, comma 1, Cost. si rinviene soprattutto nella sua applicazione giurisprudenziale, laddove si è espressa a partire dagli anni cinquanta sia la Corte di Cassazione che la Corte Costituzionale, e grazie alla quale si esprime tuttora la *vitalità normativa* del precetto costituzionale⁽⁵⁷⁾.

Le pronunce giurisprudenziali con riferimento al campo di applicazione dell'art. 36, comma 1, Cost.

L'applicabilità dell'articolo 36, comma 1, Cost. è stata generalmente esclusa dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione al di fuori del rapporto di lavoro subordinato e in particolare con riferimento al contratto d'opera e alle prestazioni professionali⁽⁵⁸⁾.

Costituisce, infatti, principio largamente consolidato nella giurisprudenza di legittimità, che il *compenso per prestazioni professionali* va determinato in base alla tariffa ed adeguato all'importanza dell'opera, solo nel caso in cui esso non sia stato

MAZZIOTTI M., op. cit. In dottrina ritiene applicabile l'art. 36 al compenso del professionista LOIODICE A., *La specialità della professione forense nel quadro dei valori costituzionali*, in *Rass. for.*, 2005; LEGA C. *Principi costituzionali in tema di compenso del lavoro autonomo*, in *Giur. it.*, 1960, I; GIACOBBE G., *Professioni intellettuali* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987; in senso contrario all'applicazione dell'art. 36 Cost. al compenso del lavoro autonomo SANTORO PASSARELLI F., *Opera (Contratto di)*, in *Nov. dig. it.*, XI, Torino, 1965; SANSEVERINO RIVA L., *Lavoro autonomo*, in *Commentario del codice civile* a cura di SCIALOJA A. e BRANCA G., Bologna-Roma, 1968; PERA G., *Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1984; GRAGNOLI E. (e CORTI M.), *La retribuzione*, MARRAZZA M. (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, ; TREU T., *sub art. 35, I comma*, in TREU T., NAPOLI M., M. OFFEDDU M., PERSIANI M., GIUGNI G., ROMAGNOLI U., *Rapporti economici, t. I*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1979, pp. 13-18.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. SCOGNAMIGLIO R., *Personalità umana e tutela costituzionale delle libere professioni*, in *Dir. fam. pers.*, 1973; MAZZIOTTI M., *Lavoro*, in *Enc. dir.*, XXII, Giuffrè, Milano, 1972

⁽⁵⁷⁾ Cfr. TREU T., *op. cit.*

⁽⁵⁸⁾ Cfr. TREU T., *op. cit.*

liberamente pattuito, in quanto l'art. 2233 cod. civ., pone una garanzia di carattere preferenziale tra i vari criteri di determinazione del compenso, attribuendo rilevanza in primo luogo alla convenzione che sia intervenuta fra le parti e poi, solo in mancanza di quest'ultima, e in ordine successivo, alle tariffe e agli usi e, infine, alla determinazione del giudice. Mentre non operano i criteri di cui all'*art. 36, comma 1, Cost.* applicabili solo ai rapporti di lavoro subordinato ⁽⁵⁹⁾.

La giurisprudenza di legittimità ha escluso l'applicazione del principio costituzionale dell'*art. 36 Cost.* anche con riferimento al lavoro autonomo *tout court* ritenendo che i canoni costituzionali di sufficienza e proporzionalità della retribuzione trovino applicazione nei confronti del solo rapporto di lavoro subordinato, tant'è che essi non possono essere presi a parametro neanche quando le prestazioni d'opera siano conferite all'interno di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa ⁽⁶⁰⁾. La prestazione di lavoro autonomo *tout court* rimane, secondo la giurisprudenza, completamente insensibile ai predetti canoni costituzionali, pertanto ogni eventuale rivendicazione in materia retributiva può prospettarsi solo quale violazione dell'*art. 2225 cod. civ.* ⁽⁶¹⁾.

Questa linea è stata seguita anche dalla giurisprudenza amministrativa, laddove il Consiglio di Stato in una pronuncia del 2010 ha affermato che ai lavoratori autonomi *a progetto*, non sono applicabili né direttamente né indirettamente i contratti collettivi che disciplinano il lavoro subordinato, nè è loro applicabile il principio costituzionale,

⁽⁵⁹⁾ Cass. n. 14293 del 2018; Cass. 27 marzo 2018, n. 7575. Nello stesso senso, tra le tante, Cass. 25 gennaio 2017, n. 1900; Cass. 11 settembre 2014, n. 19224; Cass. civ., sez. I, 13 novembre 2012, n. 19714; Cass. civ., sez. VI, 9 marzo 2012, n. 3782; Cass. civ., sez. II, 30 dicembre 2011, n. 30590; Cass. 17 ottobre 2011, n. 21430; Cass. civ., sez. II, 5 ottobre 2009, n. 21235; Cass. civ., sez. I, 1° aprile 2009, n. 7961; Cass. 20 luglio 2007, n. 16134; Cass. 1° settembre 2004, n. 17564; Cass. 23 marzo 2004, n. 5807; Cass. 25 ottobre 2003, n. 16059; Cass. civ., sez. II, 28 gennaio 2003, n. 1223; Cass. 21 ottobre 2000, n. 13941. Cass. n. 13941 del 2000; Cass. n. 13440 del 2007; Cass. n. 7290 del 2008; Cass. n. 21235 del 2013; Cass. 25 gennaio 2017, n. 1900

⁽⁶⁰⁾ Civile Sent. Sez. Lav. 7 dicembre 2017, n. 29437.

⁽⁶¹⁾ L'*art. 2225 cod. civ.* recita: “*Il corrispettivo, se non è convenuto dalle parti e non può essere determinato secondo le tariffe professionali o gli usi, è stabilito dal giudice in relazione al risultato ottenuto e al lavoro normalmente necessario per ottenerlo*”.

art. 36 comma 1 Cost., di retribuzione sufficiente, che riguarda esclusivamente il lavoro subordinato ⁽⁶²⁾.

Nel medesimo periodo, però, pronunciandosi in materia di minimi tariffari, la Suprema Corte, ha posto l'attenzione sui rapporti tra avvocato e cliente-impresa, riconoscendo la necessità di applicare al caso oggetto della controversia, il principio dell'automatica rivalutazione monetaria dei crediti da lavoro *ex art.* 429, comma 3, c.p.c., facendo riferimento a un indirizzo della giurisprudenza costituzionale ⁽⁶³⁾ per cui tale norma di favore si applica anche al lavoro autonomo caratterizzato dalla continuità e dalla coordinazione delle prestazioni eseguite, nonché dalla personalità delle stesse ⁽⁶⁴⁾.

Con riferimento anche al lavoro autonomo giornalistico, la Corte di Cassazione affronta la questione di determinare il corrispettivo del lavoro giornalistico *ex art.* 2233 c.c. ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶²⁾ Cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 8229, del 25/11/2010 che prosegue stabilendo che *“fatta salva l'applicazione di accordi collettivi più favorevoli, il compenso corrisposto deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito e deve tenere conto dei compensi normalmente erogati per analoghe prestazioni di lavoro autonomo”*.

⁽⁶³⁾ Corte Cost. 10 maggio 1978, n. 65; Corte Cost. n.76/1981

⁽⁶⁴⁾ Cfr. COLAVITTI G., *Nell'offerta di servizi legali al ribasso il settore rischia un peggioramento*, nota a Cass. civ. sez. lav. 22 giugno-27 settembre 2010, n. 20269, in Guida al diritto, 2010, n. 46. Nella sentenza in oggetto la Corte oltre ad aver riconosciuto la piena conformità al principio comunitario della libertà di concorrenza delle norme del diritto interno.

⁽⁶⁵⁾ Sentenza Corte Cassazione 1 giugno 2016, n. 11412, in cui la Suprema Corte ritiene nel caso specifico che, non essendoci un compenso adeguato convenuto dalle parti ed essendo rimessa la questione al giudice, è inevitabile far riferimento alle tariffe fissate dall'ordine o a quelle previste dai contratti collettivi per il lavoro subordinato. Si ricordi che si è parlato per la prima volta di «equo compenso» proprio con riferimento ai giornalisti non subordinati, con l'art. 1, c. 1, della legge n. 233/2012, norma che si auto-qualifica come estensiva dell'articolo 36 Cost. Per un ulteriore approfondimento in materia di equo compenso dei giornalisti si veda AVONDOLA A., *Lavoro giornalistico ed equo (s)compenso*, in *Dir. merc. lav.*, 2017, fasc. 2; ZOPPOLI L., *L'equo compenso tra contratto collettivo e legge*, in *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge 81/2017*, in *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge 81/2017*, Carabelli U., Fassina L. (a cura di) I seminari della Consulta giuridica della CGIL, 1/2018.

Infine, una pronuncia piuttosto risalente della Corte Costituzionale, ha affrontato il tema dell'applicabilità dell'art. 36, comma 1, Cost. in modo più problematico e ipotetico, con particolare riferimento alle prestazioni professionali ⁽⁶⁶⁾.

Secondo i giudici della Consulta, che ritennero di poter prescindere dalla decisione sull'applicabilità dell'art. 36 Cost. al lavoro autonomo, l'articolo 36, comma 1, Cost. non ha la funzione di “*garantire la parità delle prestazioni nel rapporto sinallagmatico di lavoro*”, per cui tale principio non potrà estrinsecarsi nei riguardi del lavoro autonomo “*se non in considerazione dell'attività complessiva del professionista, nei modi in cui essa sia accettabile e valutabile e non in relazione ai singoli rapporti e alle singole prestazioni*” (che possono quindi ricevere anche un compenso non sufficiente secondo l'articolo in commento); tanto più che le tariffe previste con la collaborazione degli ordini professionali sono definite non “con esclusivo riferimento alla quantità e qualità del lavoro prestato” ma di altri elementi già stabiliti dall'art. 2233 c.c. ⁽⁶⁷⁾.

Peraltro, non è neppure mancata una pronuncia la quale ha testualmente affermato che “la garanzia dell'equa retribuzione” sia “in taluni casi riferibili a lavoratori autonomi”, proprio richiamando la suindicata sentenza del 1964 ⁽⁶⁸⁾.

Dunque, non era esclusa affatto la possibilità del riconoscimento della tutela, la cui funzione starebbe soprattutto nella garanzia della dignità dell'esistenza, e per essa del lavoro, di cui si parla all'art. 36, co. 1, Cost. ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁶⁾ Sentenza Corte Costituzionale 23 giugno 1964, n. 75, in *Giur. Cost.*, 1964; In questo senso anche Corte cost. 25 marzo 1980, n. 36.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. MORTILLARO V., *La problematica della retribuzione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in AA.VV. *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 1978 p. 197 ss. secondo cui le garanzie di un compenso equo dell'opera professionale vanno realizzate tramite l'adeguatezza delle tariffe professionali e con l'intervento dello Stato, che assicuri una disciplina dell'offerta di prestazioni proporzionate alla domanda.

⁽⁶⁸⁾ Sent. Corte Cost. 19 gennaio 1993, n. 7.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. BARBIERI M., *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni*, Relazione al XIX° congresso Aidlass, tenutosi a Palermo, 17-19 maggio 2018

Le professioni intellettuali nella Costituzione

Per le professioni intellettuali, la Costituzione non opera una classificazione espressa delle stesse, generando così divergenti opinioni dottrinali e giurisprudenziali circa il problema del loro inquadramento sistematico sotto la garanzia di tutela dell'art. 4 o dell'art. 41 Cost⁽⁷⁰⁾.

Alcune posizioni minoritarie considerano le professioni intellettuali con riferimento alla libertà di iniziativa economica *ex art. 41 Cost.*⁽⁷¹⁾.

L'opinione prevalente riferisce però l'art. 41 Cost. solo all'attività d'impresa o quantomeno esclude dal campo di applicazione dell'articolo in questione le professioni intellettuali⁽⁷²⁾. L'osservazione principale mossa è che l'assenza di limiti espliciti alla formula adoperata in una norma non esime dal ricercare altri indici in base ai quali concludere ugualmente per un'accezione ristretta della stessa⁽⁷³⁾.

Autorevole opinione, in tempi molto risalenti, osservava anche che dal concetto di iniziativa economica privata risulterebbero escluse le professioni intellettuali, in

⁽⁷⁰⁾ Cfr. CHIARELLI M., *Concorrenza e professioni, Stato e mercato nella regolazione dei servizi professionali*, in *Istituto della Enciclopedia italiana*, 2018, p. 67-78.

⁽⁷¹⁾ In assenza di un'espressa definizione costituzionale di iniziativa economica privata, parte della dottrina attribuisce ad essa il significato più ampio possibile, includendo tutte le forme di attività economica privata, fra cui le professioni liberali, che diventerebbero oggetto sia della garanzia di libertà sia dei vincoli sociali sia dei programmi che dei controlli opportuni. Cfr. PACE A., *Iniziativa economica privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*; RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1979; BARRESI A., COMUNALE B., *Libertà di iniziativa economica e utilità sociale*, in AA.VV., *Studi sull'art. 41 Cost.*, Bologna, 1969; BELVISO U., *Il concetto di iniziativa economica privata*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1961.

⁽⁷²⁾ Cfr. CARIOTA FERRARA L., *Osservazioni sull'iniziativa economica privata*, in *Riv. giur. edil.*, 1962, II, p. 175 ss.; GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, in Il Mulino, Bologna, 1985; BALDASSARRE A., *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1971.

⁽⁷³⁾ Gli indici si ricaverebbero dal contesto stesso dell'art. 41 Cost., dal sistema in cui la norma è inserita e dagli interessi che protegge. Ritenendo infatti l'iniziativa economica come sinonimo di qualsiasi attività economica, si incontrerebbero alcuni ostacoli nella disciplina positiva: in primo luogo non giustificerebbe la garanzia di libertà prevista dal comma 1 dell'art. 41 Cost. che risulterebbe pleonastica rispetto alla garanzia di cui all'art. 4 Cost., inoltre non si spiegherebbe in che modo possano contrastare con l'utilità sociale attività come le professioni liberali cfr. SPAGNUOLO VIGORITA V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959.

quanto pur tendendo per certi aspetti all'industrializzazione e ai profili concorrenziali, si sottraggono alla generale disciplina delle attività economiche e della concorrenza, mancando rispetto ad esse il presupposto di fatto di quella disciplina, la produzione di massa ⁽⁷⁴⁾.

Anche la consolidata giurisprudenza costituzionale non applica alle professioni intellettuali il disposto contenuto nell'art. 41 Cost., salvo alcune isolate eccezioni ⁽⁷⁵⁾.

Pertanto, in dottrina, la posizione maggioritaria è di chi ritiene necessario, per individuare una protezione nei confronti delle professioni, rivolgersi alle norme costituzionali involgenti il lavoro e in particolare alla generale garanzia dell'art. 4 Cost., quale matrice costituzionale fondamentale delle situazioni e dei rapporti che trovano svolgimento nel titolo III della parte prima della Costituzione ⁽⁷⁶⁾. Accogliendo la concezione più ampia che riferisce l'art. 35 Cost. a tutte le forme di lavoro, si possono considerare comprese nell'articolo in questione anche le professioni intellettuali ⁽⁷⁷⁾.

Tuttavia, è stato rilevato, che in realtà la distanza tra le due tesi è minore di quella che può apparire a prima vista.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. ASCARELLI T., *Teoria della concorrenza e interesse dei consumatori*, in *Riv. trim., dir., proc., civ.*, 1954.

⁽⁷⁵⁾ La Corte Costituzionale fa rientrare nell'art. 41 Cost. tutte quelle attività industriali, commerciali ed agricole che, anche se non esercitate in forma d'impresa in senso stretto, hanno alcune caratteristiche comuni, rinvenibili di volta in volta, nella collocazione all'interno di un processo produttivo o nell'incidenza che esplicano sull'andamento dell'economia nazionale o nella finalizzazione economica. Tali caratteristiche differenzerebbero chiaramente le attività suddette da attività il cui contenuto sia l'esercizio di una professione liberale cfr. Corte Cost., 30 marzo 1977, n. 54, in *Foro.it*, 1977; Corte Cost., n. 133 del 1984, in *Foro.it*, 1984; In un altro caso, però, la Corte, occupandosi della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 23 novembre 1939, n. 1815, non escluse l'esistenza di casi in cui l'art. 41 Cost. possa venire applicato alla professione (Corte Cost., 22 giugno 1976, n. 17, in *Giur. cost.*, 1976, I).

⁽⁷⁶⁾ Cfr. PERA G., *Professione e lavoro (libertà di)*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1987; MELONCELLI A., *Le professioni intellettuali nella Costituzione italiana*, in *Scritti per M. Nigro*, I, Milano, 1991.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. LEGA C., *Le libere professioni intellettuali nelle leggi e nella giurisprudenza*; PROSPERETTI U., *Posizione professionale del lavoratore subordinato*, Giuffrè, Milano, 1958; incidentalmente anche LEVI F., *Libertà fondamentali del professionista e ordini professionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976; SCOGNAMIGLIO R., *Personalità umana e tutela costituzionale delle libere professioni*.

Anche coloro che ritengono che la libertà professionale vada ricondotta alla libertà di iniziativa economica e dunque alla garanzia fornita dall'art. 41 Cost., fonda su questa tesi su di una concezione ampia della portata applicativa dell'art. 41 Cost., che si estende ben oltre l'area della libertà di impresa⁽⁷⁸⁾. Se l'art. 41 Cost., non protegge solo l'impresa, ma qualsiasi attività suscettibile di essere economicamente valutata, allora è ragionevole ritenere che in essa possa essere contenuta la libertà professionale. Purchè si riconosca che in questa prevalga la dimensione di espressione della personalità dell'uomo⁽⁷⁹⁾, e che la professione costituisca una forma di lavoro intellettuale perciò protetta anche (e soprattutto) dalla Costituzione con le norme che proteggono qualsiasi forma di lavoro.

Nella stessa direzione si pone la riflessione che partendo dal presupposto che la libertà professionale costituisce esplicazione della libertà garantita dall'art. 41 Cost., osserva che *“nel lavoro autonomo, ivi compreso quello professionale, sembra essere insito un plusvalore tale da spingere a considerarlo, da un punto di vista costituzionale, non soltanto esplicazione di energie individuali finalizzate a ottenere, in forza di uno scambio, una retribuzione, ma anche investimento e fattore di moltiplicazione della ricchezza del singolo (nonché, mediamente, della collettività)”*⁽⁸⁰⁾.

Come è stato osservato, *“il lavoro autonomo richiede, in sé, per aver corso, una pur minima allocazione di capitali, ed è quindi iniziativa in senso proprio”*⁽⁸¹⁾, di qui la pertinenza della sua ricomprensione nell'area disciplinata dall'art. 41 Cost., oltre che quella delineata dagli artt. 35 e ss., con esclusione, forse, di quelle sole ipotesi, oggi più marginali, in cui l'impegno lavorativo consti essenzialmente nella prestazione

⁽⁷⁸⁾ Cfr. PACE A., *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1982; per una ricostruzione del dibattito sulla portata dell'art. 41 Cost., si rinvia a PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali, parte speciale*, II ed., Cedam, Padova, 1992.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. SCOGNAMIGLIO R., *Personalità umana e tutela costituzionale delle libere professioni*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1973.

⁽⁸⁰⁾ Cit. GIANFRANCESCO E., *Libertà di impresa e libertà professionale nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Giur. cost.*, 2005, fasc. 3.

⁽⁸¹⁾ Cfr. PERA G., voce *Professione e lavoro (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987.

personale dell'individuo e difetti una sufficientemente rilevante predisposizione di mezzi e un minimo di organizzazione ⁽⁸²⁾.

L'oggetto del diritto del lavoro

Molti illustri giuristi del lavoro, da più di trent'anni, si interrogano sul futuro della disciplina ⁽⁸³⁾, sottolineando come il diritto del lavoro debba fare i conti con una concezione del lavoro destinata a declinarsi al plurale ⁽⁸⁴⁾.

E' presente, una opinione secondo cui l'attuale crisi d'identità del diritto del lavoro dipenda da una generale trasformazione, o meglio destrutturazione dei quattro pilastri su cui poggia la materia: lo Stato-nazione, la grande fabbrica, la piena occupazione e la rappresentanza generale del lavoro attraverso il sindacato ⁽⁸⁵⁾.

Come Gino Giugni bene rappresenta, nella relazione di apertura del convegno Aidlass del 1982, una delle tendenze qualificanti del modello italiano del diritto del lavoro oggi messa in discussione dalla "trasformazione strisciante" che investe il mondo del lavoro è il venir meno della posizione dominante del tipo normativo del lavoro subordinato e quindi della relativa disciplina giuridica ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸²⁾ Cfr. GIANFRANCESCO E., *op. prec. cit.*, p. 2220.

⁽⁸³⁾ Cfr. GIUGNI G., *Prospettive del diritto del lavoro negli anni '80*, in Atti del VII Congresso nazionale di diritto del lavoro, Bari, 23-25 aprile 1982, Giuffrè, Milano, 1983; TIRABOSCHI M., *Commissione di studio per la definizione di uno Statuto dei lavori – Relazione del Presidente*, 19 marzo 2005; MARIUCCI L., *Dopo la flessibilità cosa?*, Il Mulino, Bologna, 2006; DEL PUNTA R., *Il diritto del lavoro fra due secoli: dal Protocollo Giugni al Decreto Biagi*, in ICHINO P. (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla liberazione al nuovo secolo*, Giuffrè, Milano, 2008.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. ROMAGNOLI U., *Costantino Mortati*, in GAETA L. (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione"*, Giuffrè, Milano, 2005.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. D'ANTONA M., *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità?*, in D'ANTONA M., *Contrattazione, rappresentatività, conflitto, scritti sul diritto sindacale*, Ediesse, Roma, 2000, pp. 273-289, il quale afferma che "la crisi d'identità del diritto del lavoro è legata a una trasformazione del suo oggetto, ossia del lavoro, o almeno del lavoro di cui tradizionalmente si è occupato il diritto del lavoro, il lavoro subordinato".

⁽⁸⁶⁾ Cfr. GIUGNI G., *op. prec. cit.*, pp. 16-17, citando un autore francese, Dupeyroux, *L'entrouvable statut du travail a temps partiel*, in *Le monde*, 15 settembre 1981, p. 45, il quale a sua sosteneva come il diritto del lavoro si è spontaneamente evoluto a misura del modello del lavoro salariato, mentre tutto

L'accentuata crisi d'identità del diritto del lavoro, ascrivibile al graduale attenuarsi della significatività della relazione sociale da regolare (il lavoro operaio nella fabbrica fordista) che ne aveva garantito l'"unità di luogo e di azione" (87) e quindi di metodo (88), ed insieme dal prepotente affermarsi di una pluralità di lavori e di rapporti, determinano per la complessità del fenomeno, incertezze e difficoltà nella sua rappresentazione giuridica (89). Questa crisi d'identità è conseguenza, secondo Roberto Pessi, anche e soprattutto, della mancanza di una visione sistemica delle norme costituzionali sul lavoro e sull'impresa (90).

il resto (rapporto a tempo determinato, lavoro interinale, a tempo parziale etc...) era ignorato dal legislatore, anche Giugni sosteneva che la conseguenza di questo indirizzo di politica del diritto è stata l'emarginazione di tutte una serie di forme di erogazione del lavoro tra cui "*forme di lavoro estranee al tipo di lavoro subordinato*": verso tutto ciò che non corrispondeva all'idea del rapporto per una carriera. In sostanza, "*il tipo normativo del lavoro subordinato, munito di queste caratteristiche, ha acquisito una posizione dominante nella disciplina giuridica del lavoro imponendo però in molti casi regole uniformi ad una realtà che ha invece mantenuto, ove non le ha accentuate, caratteristiche disomogenee*".

(87) Cfr. GAROFALO M. G., *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2008.

(88) Cfr. DEL PUNTA R., *op. prec. cit.*, avanza come necessaria la proposta di un "aggiornamento di metodo", in una direzione "tendente verso una maggiore equità" (a beneficio di tutti i lavoratori subordinati e non, nonché di tutti i soggetti socialmente deboli, cittadini e non) e soprattutto capace di fronteggiare la nuova "vertiginosa complessità (così da ricomporre il rapporto tra dimensione individuale e collettiva, tra protezione e responsabilità individuale, tra valori sociali ed efficienza economica). Lo stesso Autore avanza l'ipotesi di considerare la teoria del "Capability Approach" come leva per rinnovare le fondamenta del diritto del lavoro, cfr. DEL PUNTA R., *Labour law and capability approach*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 32, n. 4, 2016, p. 383-406.

(89) Cfr. GAROFALO M. G., *op. prec. cit.*, il quale osserva, appunto, come il lavoro "non può essere rappresentato unitariamente, neanche (forse, ancor meno) dalla sua rappresentazione giuridica".

(90) Cfr. PESSI R., *Diritto del lavoro e regole costituzionali*, in *Valori e regole costituzionali*, Aracne editrice, 2009: Tuttavia, per un'analisi approfondita della crisi del diritto del lavoro di fine secolo si veda M. D'Antona, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità?*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, I, 311-331. Egli sostiene che i quattro pilastri sui quali si fonda l'identità del diritto del lavoro, lo statonazione, la grande fabbrica, la piena occupazione, la rappresentanza generale del lavoro attraverso il sindacato, siano "in via di profonda ristrutturazione, se non addirittura di demolizione" (*ivi*, 313), in quanto sono tutti "architettonicamente pertinenti" a un preciso periodo storico e a un contesto, che va

Con riferimento all'oggetto specifico del diritto del lavoro, un orientamento dottrinale, ha considerato il diritto del lavoro come il complesso di norme che disciplinano esclusivamente il lavoro subordinato in senso stretto ⁽⁹¹⁾. Secondo questo orientamento, il contratto d'opera non rientrerebbe nella fenomenologia disciplinata e definita dal diritto del lavoro e di conseguenza per la ricerca dei principi generali ad esso relativi bisognerebbe orientare l'indagine verso altri settori dell'ordinamento giuridico ⁽⁹²⁾. Conseguentemente, parte della dottrina, ha tentato di assimilare il lavoro autonomo al fenomeno della piccola impresa, inquadrandolo nei principi del diritto commerciale, riferendosi soprattutto al contratto d'opera manuale, con esclusione delle professioni intellettuali che più difficilmente vi sono riconducibili ⁽⁹³⁾.

In tempi più recenti si è sostenuto che le regole del diritto del lavoro in senso stretto trovano applicazione, in linea di principio, solo nei casi in cui la prestazione lavorativa si caratterizzi per l'elemento giuridico della subordinazione cioè l'assoggettamento del prestatore di lavoro al potere di direzione e controllo del creditore, relativamente alle modalità di esecuzione dell'attività lavorativa. Regimi giuridici alquanto differenti e tendenzialmente meno protettivi per il lavoratore operano, invece, laddove la prestazione lavorativa venga resa in piena autonomia tecnico-funzionale ⁽⁹⁴⁾.

Anche la tesi di Luigi Mariucci è indicativa di un certo modo di pensare secondo cui tra subordinazione e autonomia sussiste una *frattura ontologica* tale da imporre una netta distinzione regolativa tra i due mondi del lavoro, mentre ogni tentativo di ripensare le tutele in chiave estensiva, oltre il confine della subordinazione andrebbe

dalla fine del secondo dopoguerra alla fine del ventesimo secolo e che adesso risulta profondamente in crisi in seguito alla trasformazione del suo stesso oggetto: il lavoro subordinato.

⁽⁹¹⁾ Cfr. IBBA C., *La categoria "professione intellettuale"*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto civile e commerciale*, Utet, 1987.

⁽⁹²⁾ Cfr. CHIARELLI M., *op. cit.*

⁽⁹³⁾ Cfr. LEGA C., *Il contratto d'opera*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da BORSI U. e PERGOLESI F., Cedam, Padova, 1960; BIGIAMI W., *La piccola impresa*, Giuffrè, Milano, 1947

⁽⁹⁴⁾ Cfr. BIAGI M., *Istituzioni di diritto del lavoro* (continuato da M. TIRABOSCHI), Giuffrè editore, Milano, 2012.

cessato pena il *diluire* la *funzione specifica* del *diritto del lavoro* in un generico *diritto dell'attività* ⁽⁹⁵⁾.

Tuttavia, un recente filone di ricerca d'oltralpe sembra abbandonare l'idea stessa di un diritto del lavoro subordinato, e teorizza proprio la necessità di costruire un diritto dell'attività a qualunque titolo essa venga prestata ⁽⁹⁶⁾.

La tradizionale identificazione del tema lavoro con il lavoro dipendente non è solo fenomeno dottrinario ma anche culturale. E' stato ben rilevato da diversi autori che per molto tempo il lavoro autonomo ha riguardato solo fasce ristrette di popolazione, spesso fasce segnate da alti livelli di istruzione e con redditi elevati ⁽⁹⁷⁾. Il dato quantitativo finiva per trascinare l'attenzione della regolazione e dello studio dei rapporti di lavoro verso una preferenza per il lavoro subordinato *standard*. Di conseguenza il diritto del lavoro si è sviluppato in una chiave di tipo generalmente difensivo, allo scopo di riequilibrare, con la forza della legge e della contrattazione collettiva, lo squilibrio di potere tra datore di lavoro e lavoratore. In questo quadro, la ragione quantitativa diviene qualitativa: meno attenzione veniva dedicata alla regolamentazione dell'esercizio del lavoro autonomo ed in particolare del lavoro professionale, sia perché gli operatori del settore erano in numero enormemente inferiore ai dipendenti, sia perché in genere questo tipo di prestatori di lavoro non abbisognava di alcuna particolare protezione sociale ⁽⁹⁸⁾.

Tuttavia, parte della dottrina lavoristica sta provando a superare questa tradizionale impostazione che vede l'oggetto del diritto del lavoro nel lavoro subordinato *standard*.

Diversi giuslavoristi italiani, per esempio, hanno preso atto, per gli aspetti di loro competenza – le regole che disciplinano la prestazione del lavoro e gli attori che producono tali regole – che il diritto del lavoro non deve più occuparsi solo delle disuguaglianze, verticali e orizzontali, nel rapporto e nei luoghi di lavoro, ma deve

⁽⁹⁵⁾ Cfr. MARIUCCI M., *Culture e dottrine del giuslavorismo*, in *Lav. dir.*, 2016.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. LYON-CAEN G., *Plaidoyer pour les droit et les juristes*, in *Etudes offertes a Marcel David*, Quimper, 1991, p. 302.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. COLAVITTI G., *La libertà professionale tra Costituzione e mercato, Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica*, Giappichelli editore, Torino, 2012; GROSSI P., *Nobiltà culturale degli avvocati dell'Italia unita*, in *Rassegna forense*, 2011

⁽⁹⁸⁾ Cfr. COLAVITTI G., *op. cit.*, p. 26.

allargare l'orizzonte anche ai mercati del lavoro ⁽⁹⁹⁾. In tal modo, si è proseguito un percorso intrapreso da Gaetano Vardaro nelle sue riflessioni sul rapporto tra tecnica e diritto: la necessità di allargare l'orizzonte teorico dei giuslavoristi oltre la subordinazione e la struttura necessariamente bilaterale delle sue relazioni, individuali e collettive, ciò al fine di considerare il lavoratore come persona e non solo come soggetto passivo di tutela ⁽¹⁰⁰⁾.

Un esempio in questa direzione è rappresentato anche da Riccardo Del Punta, il quale sottolinea che la secca restrizione dell'ambito di interesse del diritto del lavoro al solo rapporto di lavoro subordinato non è da tempo più attuale, quantomeno sul piano normativo, essendo stata riconosciuta la rilevanza di istanze di tutela di lavoratori, che pur senza essere subordinati, sono caratterizzati da un'identica, se non superiore, debolezza economico-sociale, come i collaboratori che operano in modo continuativo a favore di un unico committente ⁽¹⁰¹⁾.

L'attualità del tema circa la ricomprensione del lavoro autonomo e delle professioni nell'oggetto del diritto del lavoro, è stata ribadita anche da Mariella Magnani, la quale trattando della riforma delle professioni sul finire del 2000, ha posto una interessante riflessione circa il perché proprio i giuslavoristi (e non ad esempio i civilisti) dovrebbero occuparsi del lavoro autonomo ed in particolare della riforma

⁽⁹⁹⁾ Cfr. CARUSO B., *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2007, fasc. 1.

⁽¹⁰⁰⁾ La valorizzazione del profilo soggettivo e unilaterale del diritto del lavoro, ma pure, la dimensione dell'essere oltre quella dell'avere, sono gli orizzonti assunti, da un certo momento in poi, della riflessione di VARDARO G., *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, PD, fasc. 1, p. 75 ss.; D'ANTONA M., *L'anomalia post positivista del diritto del lavoro e la questione del metodo*, in CARUSO B., SCIARRA S. (a cura di), *Opere*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1990 p. 53; D'ANTONA M., *La grande sfida delle trasformazioni del lavoro: ricentrare le tutele sulle esigenze del lavoratore come soggetto*, in CARUSO B., SCIARRA S. (a cura di), *Opere*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1998, p. 249 ss. Nella prospettiva dei giuristi cattolici si tratta di una prospettiva cara a NAPOLI M., *Il lavoro e le regole. C'è un futuro per il diritto del lavoro?*, Jus, 1, 1998, p. 51 ss.; MENGONI L., *Diritto e valori*, il Mulino, Bologna, 1985; SANTORO PASSARELLI F., *Saggi di diritto civile*, Jovene, Napoli, II, 1961.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, 2016.

delle professioni ⁽¹⁰²⁾. La stessa Autrice, attenta al dibattito intorno al tema della ricomprensione del lavoro autonomo nel diritto del lavoro, sottolinea che in prospettiva, potrebbe essere modificata la sistematica stessa del diritto del lavoro attraverso la previsione di una parte generale dedicata al *lavoro personale* e una seconda parte ai diversi tipi di contratto di lavoro. Trattando, invece, delle possibili tecniche di tutela, alternativa alla tradizionale tecnica della norma inderogabile, le tecniche promozionali e incentivanti sono da considerare più moderne per affrontare la regolazione del lavoro autonomo ⁽¹⁰³⁾.

Prospettiva più recente è quella abbracciata da Piera Loi ⁽¹⁰⁴⁾ che al fine di individuare il fondamento per il riconoscimento dei diritti sociali anche ai lavoratori autonomi, quindi includere nell'ambito del diritto del lavoro e della protezione sociale il lavoro autonomo, propone una innovativa *prospettiva del rischio*. Assumendo questa prospettiva, per assicurare tutele ai lavoratori autonomi, viene abbandonata la tradizionale logica della protezione fondata sulla *fattispecie* ovvero *sulle modalità di esecuzione della prestazione*, oggi presente con gli interventi legislativi del 2015 e del 2017. Inoltre, accanto alla prospettiva del rischio Loi, assegna un ruolo fondamentale anche alla contrattazione collettiva degli autonomi, non solo nella sua funzione regolativa, ma soprattutto nella costruzione di forme di solidarietà che sono alla base di meccanismi di *welfare*.

Molte delle ipotesi progettuali e i tentativi di avventurarsi “oltre le Colonne d’Ercole” sin qui assegnate al diritto del lavoro, annettendo anche quell’universo che compone il lavoro autonomo, considerando tutte le espressioni di attività lavorativa

⁽¹⁰²⁾ Cfr. MAGNANI M., *Lavoro autonomo e riforma dei servizi professionali alla luce delle disposizioni comunitarie*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2007, fasc. 1.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. MAGNANI M., *Quale Statuto per il lavoro autonomo?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, fasc. 3, prende in considerazione la proposta di legge regionale del Veneto n. 443 del 2 ottobre 2009 contenente uno *Statuto regionale del lavoro autonomo*. Secondo l’autrice il metodo della legislazione regionale è utile per uscire dallo stallo normativo perché “*basata necessariamente su tecniche promozionali e incentivanti, e non costrittive, consentirebbe di affrontare in modo certamente più moderno i problemi del lavoro autonomo (e non solo)*”.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. LOI P., *Il lavoro autonomo tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2018, fasc. 4. Con riferimento alla contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi l’Autrice, tenta di rinvenire un possibile fondamento teorico nella teoria del *relational contracting* di Ian MacNeil.

svolta professionalmente da soggetti che ne traggono i mezzi di sussistenza e predisponendone la più adeguata disciplina in un *corpus iuris* calibrato sui principi generali della Costituzione.

Domande di ricerca

Come visto nei precedenti paragrafi, la cornice costituzionale consente di affermare che il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, dal lavoro subordinato al lavoro autonomo e professionale riceve un formale riconoscimento e garanzia di tutela nel nostro ordinamento giuridico.

Nonostante la presenza di alcune voci contrarie che ritengono protetto esclusivamente il lavoro dipendente, il tenore testuale complessivo delle disposizioni costituzionali possono adeguarsi all'attuale realtà sociale, che vede la presenza sempre più consistente del lavoro autonomo e professionale accanto al lavoro subordinato.

Ferma questa premessa di fondo, la presente ricerca intende concentrarsi sul tentativo di rispondere alle seguenti domande: posto che, il lavoro autonomo è riconosciuto e tutelato nella Carta Costituzionale, in che modo il diritto del lavoro può intervenire per rendere effettiva questa tutela? In altre parole, se l'oggetto del diritto del lavoro non può essere solo il lavoro subordinato, ma deve comprendere anche il lavoro autonomo puro e il lavoro libero professionale, come realizzare una regolazione che sia pienamente coerente con le norme della Costituzione? Le recenti riforme in materia di lavoro autonomo, a partire dalla legge 4/2013, passando per la legge 81/2017 fino alla disciplina dell'equo compenso delle prestazioni professionali, sono idonee a realizzare queste finalità?

Struttura della ricerca

Metodologia

La presente ricerca mira a verificare se e come il quadro regolativo vigente del lavoro autonomo e professionale, costituito dalla legge 4 gennaio 2013, n. 4, dalla legge 22 maggio 2017, n. 81 e dalla legge sull'equo compenso, sia o no conforme ai principi contenuti nella Costituzione di tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, verificando anche un possibile ruolo degli strumenti della rappresentanza collettiva dei lavoratori autonomi e in particolare dei liberi professionisti, per rispondere efficacemente alle diffuse istanze di tutela.

Mediante l'*analisi della letteratura di riferimento* è stato possibile verificare il carattere trasversale e specialistico della complessa e variegata letteratura in tema di lavoro autonomo e professionale. Sono presenti nel panorama dottrinale, contributi di diritto civile, diritto commerciale, diritto pubblico, diritto dell'Unione Europea e diritto del mercato e della concorrenza (in particolare per quanto riguarda le professioni intellettuali). In numero inferiore sono, invece, i contributi di diritto del lavoro, se non con riferimento al profilo del lavoro autonomo cd. parasubordinato *id est* collaborazioni coordinate e continuative *ex art* 409 n. 3 c.p.c. modificate dalla legge 81/2017 e delle collaborazioni organizzate dal committente *ex art*. 2 d.lgs. 81/2015, che per ragioni di ampiezza e importanza dell'argomento meritano una trattazione sistematica separata e pertanto non rientrano nell'oggetto della presente ricerca.

Altre informazioni, invece, sono state ottenute mediante un'analisi di *fonti documentali primarie* ovvero lo studio di documenti ufficiali che hanno potuto offrire informazioni "di prima mano" su provvedimenti legislativi analizzati nella presente ricerca. Non è poi mancata l'*analisi di fonti giuridiche primarie e della giurisprudenza costituzionale, ordinaria e amministrativa*, quali le recenti disposizioni normative della Legge 14 gennaio 2013, n. 4 e del Jobs Act del lavoro autonomo o delle sentenze della Corte di Cassazione, Corte Costituzionale e Consiglio di Stato.

Infine, al fine di verificare un possibile ruolo della rappresentanza collettiva in materia di tutela del lavoro autonomo e professionale, si è proceduto, grazie all'esperienza di *internship* all'interno di Confprofessioni, organizzazione di

rappresentanza dei liberi professionisti, ad individuare quegli strumenti (*negoziali e collettivi*) per ampliare le tutele in capo ai liberi professionisti, datori di lavoro e non.

Piano di lavoro

La ricerca è strutturata in quattro capitoli.

Il capitolo I è dedicato alla posizione del problema che intende formulare la principale domanda di ricerca del presente lavoro partendo dall'assunto che il lavoro autonomo e professionale è ricompreso tra le forme di lavoro tutelate nella nostra Carta Costituzionale.

Il capitolo II è dedicato alla legge 4 gennaio 2013, n. 4. in materia di professioni non regolamentate. Si è proceduto in primo luogo ad analizzare l'*iter* di approvazione della legge, utilizzando i principali documenti governativi pubblicati sui siti istituzionali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, al fine comprendere la *ratio giuridica e politica* della legge 4/2013. Sono state oggetto di analisi anche le posizioni espresse da alcune categorie di professionisti destinatari della normativa (antropologi, bibliotecari e counselor), attraverso la ricognizione di articoli di stampo scientifico da questi pubblicati, e le principali posizioni delle organizzazioni di rappresentanza dei professionisti, dei lavoratori, dei consumatori e delle istituzioni interpellate, attraverso audizioni formali e informali, svolte nella X Commissione permanente del Senato della Repubblica durante l'esame in sede referente del disegno di legge n. 3270 "*Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi*".

Questa ricognizione ha l'obiettivo di comprendere in modo oggettivo la visione complessiva della legge 4/2013 in materia di regolazione e riconoscimento di quel settore delle libere professioni intellettuali non organizzate in albi, ordini o collegi. Particolarmente utile, a questo fine, considerata la modesta letteratura scientifica pubblicata sul tema, è stata la lettura e la ricostruzione operata dal Consiglio di Stato, massimo organo della giustizia amministrativa, in una recente sentenza del gennaio 2019.

L'analisi incrociata della letteratura scientifica, degli atti e dei documenti normativi, governativi, istituzionali, giudiziari pubblicati è importante per evidenziare

i limiti e le potenzialità della legge 4/2013 con riferimento alla tutela e alla promozione del lavoro autonomo e in particolare delle libere professioni.

Il capitolo III ha l'obiettivo di analizzare l'attuale regolazione del lavoro autonomo e professionale con riferimento a due dei principali interventi legislativi in materia degli ultimi anni: la legge 22 maggio 2017, n. 81 e la legge sull'equo compenso per le prestazioni professionali. Si evidenzia che i primi commenti alla legge 81/2017, utilizzano in modo diffuso un metodo ricognitivo e di analisi di dettaglio delle disposizioni ivi contenute.

L'intento perseguito nel capitolo III è quello di individuare i profili innovativi e le criticità delle leggi in discorso, attraverso anche l'utilizzo delle opere di commento e dei contributi (saggi e monografie) pubblicati a partire dalla data di pubblicazione della legge 81/2017. A differenza del capitolo II dedicato alla rassegna dei principali documenti e atti governativi e non, aventi ad oggetto l'analisi della legge 4/2013, in mancanza di una consistente dottrina lavoristica in materia, nel capitolo III si evidenzia, invece, una maggiore attenzione da parte della letteratura giuslavoristica a trattare il tema della tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale. La legge 81/2017 presenta, infatti, profili inediti di tutela riguardanti il welfare, la previdenza e le tutele nel mercato del lavoro autonomo e professionale.

Nella sezione finale del capitolo III, trova spazio la legge sull'equo compenso per le prestazioni professionali. La tipologia di saggi e commenti al testo della legge sull'equo compenso è di stampo prettamente civilistico, pertanto si arricchirà nel corpo della tesi contribuendo a verificare lo stato di avanzamento dell'attuazione regionale della legge sull'equo compenso. Quest'ultimo profilo di indagine è svolto attraverso una ricognizione e analisi delle leggi regionali approvate o in corso di approvazione a seguito della entrata in vigore della legge sull'equo compenso per le prestazioni professionali.

La parte della presente ricerca dedicata all'*apporto originale* è costituita dal capitolo IV. Al fine di verificare un possibile ruolo della rappresentanza collettiva in materia di tutela del lavoro autonomo e professionale, grazie all'esperienza di *internship* all'interno di Confprofessioni, organizzazione di rappresentanza dei liberi professionisti, nell'individuare quegli strumenti della contrattazione collettiva (*in*

particolare la bilateralità del settore) idonei ad ampliare le tutele in capo ai liberi professionisti, datori di lavoro e non.

CAPITOLO II

IL MODELLO EUROPEO DI *REGOLAZIONE* DELLE NUOVE PROFESSIONI: LA LEGGE 14 GENNAIO 2013, N. 4

Sommario: Sezione I: La disciplina delle professioni non regolamentate – 1.1. Premessa - 1.2. Definizione e caratteri della professione non regolamentata – 1.3. Il quadro normativo europeo - 1.4. La prospettazione di un sistema duale e il cd. “nuovo approccio” – Sezione II: La legge 14 gennaio 2013, n. 4 recante “*Disposizioni per le professioni non organizzate*” – 2.1. L’iter di approvazione della legge 4/2013 – 2.2. La *ratio* (e visione) della legge 4/2013 – 2.3. La tutela degli utenti è la *ratio* della legge 4/2013 secondo il Consiglio di Stato - Sezione III: Le prospettive dei destinatari della legge 4/2013 - 3.1 Premessa – 3.2. Alcune professioni non regolamentate – 3.2.1. Antropologi – 3.2.2. Bibliotecari – 3.2.3. Counselor – 3.3. Rappresentanti delle professioni, dei lavoratori e delle istituzioni - 3.3.1. Confprofessioni – 3.3.2. Colap – 3.3.3. Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro – 3.3.4. Uni – 3.3.5. Accredia - 3.3.6. Associazioni sindacali

Sezione I: La disciplina delle professioni non regolamentate

Premessa

Nel contesto europeo, l’approccio normativo al tema delle professioni, ha assunto connotati particolari.

Il fine che si è proposta, e si propone, l’Unione Europea, infatti, non è tanto quello di *regolare* le professioni, quanto quello di consentirne il libero esercizio anche al di fuori dello Stato membro di provenienza. A tale scopo l’Unione Europea, per la disciplina delle professioni, assume una prospettiva prettamente “*economicocentrica*”, di favorire – o quantomeno non impedire o rendere meno difficoltosa possibile – la mobilità professionale all’interno degli Stati membri dell’UE ⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. *Il lavoro negli studi professionali. Quadro normativo, modelli organizzativi, tipologie contrattuali in Italia, Francia, Germania e Regno Unito*, (a cura di TIRABOSCHI M.), in *I Quaderni di Confprofessioni*, Wolters Kluwer, 2012.

In breve, il principio sulla base del quale l'Unione Europea si interessa del tema del lavoro autonomo e delle professioni è quello della libertà di prestazione dei servizi e libertà di stabilimento.

Questo principio e la conseguente disciplina normativa europea in materia di professioni regolamentate e non, hanno avuto inevitabilmente dei riflessi diretti sulla regolamentazione delle professioni anche a livello nazionale.

Definizione e caratteri della professione non regolamentata

Nell'ambito degli Stati membri dell'Unione Europea, le professioni non regolamentate sono quelle attività lavorative caratterizzate dall'assenza di norme *ratione operis* che siano vincolanti in materia di accesso o di esercizio professionale e che siano disposte direttamente o indirettamente dalla pubblica autorità. La definizione è di IANNIELLO-SALICETI A., *Le professioni non regolamentate*, in NOGLER L. (a cura di) *Le attività autonome*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, vol. VI, 2006, pp. 241 ss., il quale spiega che il Legislatore europeo non ha definito espressamente che cosa sia una professione non regolamentata, pertanto questa definizione è desunta a contrario dalle norme contenute nell'art. 1 lett. d) della direttiva 89/48/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988 e nell'art. 1 lett. e) della direttiva 92/51/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, che riguardano le professioni regolamentate. Per una analisi dettagliata delle due direttive si rimanda a VICICONTE G., *Il sistema generale del riconoscimento dei titoli professionali*, in *Le professioni non regolamentate*, in NOGLER L. (a cura di) *Le attività autonome*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, Vol. 6, 2006, pp. 207-231.

Una ulteriore definizione di professione non regolamentata è stata proposta dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, all'interno del V Rapporto di monitoraggio sulle professioni non regolamentate del 2005, ossia «una realtà economica e sociale sempre più rilevante. Essa riguarda la condizione di chi svolge una professione il cui esercizio richiede conoscenze intellettuali e tecniche, anche molto elevate, senza che però sia necessario dal punto di vista legale, il possesso di un

titolo di studio determinato o, comunque, senza che sia necessaria l'iscrizione a un Ordine o Albo».

La professione non regolamentata può essere esercitata sia in forma di lavoro autonomo che di lavoro subordinato come avviene per le professioni regolamentate in base al principio espresso dall'art. 2 della direttiva 89/48/CEE.

La professione non regolamentata si può definire, quindi, come un'attività (oppure un fascio di attività esercitate dallo stesso lavoratore) il cui accesso, oppure il cui esercizio (o le modalità di esercizio) non siano giuridicamente condizionati né direttamente né indirettamente dal possesso di un diploma o dal possesso di un titolo di formazione o dal possesso di un attestato di competenza.

Centrale è, quindi, anche il rilievo che deve essere attribuito alla nozione di attività professionale che è un singolo elemento della più ampia nozione di professione. E', infatti, a livello dell'attività professionale che avviene la concreta comparazione tra i titoli, formazione ed esperienza professionale e ciò vale sia per le professioni non regolamentate sia per le professioni regolamentate ⁽¹⁰⁶⁾.

Sulla base di queste premesse le professioni non regolamentate sono quelle occupazioni che sono svolte: nell'esercizio di una professione, non specificatamente prevista o puntualmente tipizzata né dal diritto dell'Unione Europea né dal diritto nazionale di uno o più Stati Membri.

La dottrina italiana ha elaborato diverse definizioni e distinzioni tra professioni "tipiche", "caratteristiche", "tradizionali protette", "non protette", "non regolamentate ma presenti sul mercato", per un confronto delle definizioni in dottrina si veda ZILIO GRANDI G., *Contratto d'opera intellettuale e professioni intellettuali*, in PERULLI A. (a cura di) *I contratti nuovi*, dir. da CENDON P., Torino, Utet, vol. VI, 2003. Le altre caratteristiche di una professione non regolamentata sono l'esercizio svolto in modo occasionale o limitato nel tempo (prestazione di servizi) oppure in modo durevole e con *animus* di stabilità (professionista che esercita il diritto di stabilimento); in diversi Stati membri; mediante organizzazione libera e autonoma; con assunzione in proprio di rischi professionali; anche, ma non esclusivamente, nella forma di impresa individuale o familiare; e che siano finalizzate alla prestazione di un

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. VICICONTE G., LIMBERNI L., *La professione forense ed il contesto europeo di riferimento*, in VICICONTE G. (a cura di), *L'Avvocato e l'Europa*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 186.

determinato servizio oppure alla realizzazione di un'opera intellettuale o di un'opera materiale e a favore di un terzo senza alcun vincolo di subordinazione. L'analisi delle caratteristiche dello svolgimento di una professione non regolamentata si trovano in dettaglio in IANNIELLO-SALICETI A., *Le professioni non regolamentate*, in *Le attività autonome* (a cura di NOGLER L.), in *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, Vol. 6, 2006, pp. 243 ss.

Il quadro normativo europeo

La normativa europea rappresenta il quadro entro il quale deve necessariamente iscriversi la regolamentazione del lavoro autonomo e delle professioni. Le professioni intellettuali, comprese le professioni regolamentate e non, vengono tradizionalmente inserite all'interno delle tematiche relative alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi che sono riferite per costante giurisprudenza della Corte di giustizia e dalla normativa comunitaria al lavoro autonomo e imprenditoriale. La libertà di circolazione, invece, concerne i soli lavoratori subordinati. Per una completa disamina di questi aspetti si veda MAGNANI M., *Il diritto del lavoro e le sue categorie. Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Cedam, 2008; MAGNANI M., *Lavoro autonomo e riforma dei servizi professionali alla luce delle disposizioni comunitarie*, in *Riv. it. dir. lav. rel. ind.*, 2007, fasc. 1; GALANTINO L., *La disciplina comunitaria delle libere professioni*, in *Il diritto del lavoro*, 1999.

Il diritto di stabilimento è disciplinato dagli artt. 49-55 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e riguarda qualsiasi attività economica svolta in regime di non subordinazione e in modo stabile, differenziandosi sia dalla circolazione dei lavoratori, sia dalla libera prestazione dei servizi, che concerne il lavoro autonomo non prestato stabilmente in uno Stato membro diverso da quello di origine. Si veda su questi temi TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, 2012; MORVIDUCCI C., *Le Professioni*, in CHITI M. GRECO P.E. (a cura di), in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007.

Le direttive previste dall'art. 53 del TFUE, tese al reciproco riconoscimento dei titoli di studio e di quelli professionali, nonché il coordinamento delle normative nazionali, si sono rivelate indispensabili per facilitare l'accesso e l'esercizio delle professioni liberali, si veda sul punto TESAURO G., *op. cit.*; MORVIDUCCI, *op. cit.*

L'Unione Europea al fine di agevolare l'immediata precettività delle norme del Trattato a garanzia della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, è intervenuta, infatti, con numerosi provvedimenti normativi volti ad agevolare la libera circolazione professionale per due distinte vie: estendendo l'applicazione del principio di mutuo riconoscimento dei diplomi a fini professionali e promuovendo l'armonizzazione delle normative nazionali in modo da far divenire l'iter formativo per le varie professioni uguale in tutti gli Stati membri. Per un approfondimento sulla copiosa normativa sviluppata nel tempo mirante alla graduale soppressione delle restrizioni che gli Stati membri dell'Unione Europea potevano apporre alla libera circolazione dei professionisti, si veda PERTICONE G., *Stabilimento (II Libertà di stabilimento dei professionisti)*, in *Enc. giur.*, XXX, 1993; CHIARELLI M., *op. cit.*, pp. 97-98.

Ai nostri fini, di particolare interesse, è l'intervento diretto ad attuare il primo dei due obiettivi (il mutuo riconoscimento) ovvero la Direttiva Qualifiche 2005/36/CE recepita in Italia con il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206.

La cd. direttiva qualifiche ha delineato un quadro giuridico unitario e coerente con lo scopo di realizzare una liberalizzazione più estesa della prestazione dei servizi, una maggiore automaticità nel riconoscimento delle qualifiche professionali ed una più elevata flessibilità delle procedure di aggiornamento. Il d.lgs. 206/2007 si occupava di riconoscere, quindi, l'equivalenza dei titoli di studio per l'accesso alle professioni e il riconoscimento delle qualifiche professionali a livello europeo.

Di particolare importanza era l'art. 26 del decreto che aveva individuato tra i soggetti ammessi alle piattaforme comuni (strumenti di riconoscimento preventivo delle competenze e dei profili professionali a livello europeo) anche le associazioni delle professioni non riconosciute, secondo una impostazione basata sul sistema di tipo aperto. Questo modello di legittimazione dello svolgimento delle attività professionali non ordinistiche, basata sull'attestazione e la certificazione delle competenze e sulla organizzazione della rappresentanza su base associativa mediante strutture di diritto privato, ha rappresentato una prima base per soddisfare l'esigenza di regolamentazione delle nuove professioni, oltre che, nel quadro della libertà di iniziativa economica privata, a consentire la contestuale libertà di scelta del consumatore.

Nel complesso la disciplina relativa alla libera prestazione di servizi professionali appare ispirata da una duplice esigenza; da un lato, vi è l'intento del legislatore europeo di assicurare l'effettività del diritto del professionista a svolgere la propria attività in Paesi diversi da quello di stabilimento, evitando aggravii e restrizioni non giustificate; dall'altro la direttiva, si preoccupa di tutelare gli utenti, ponendoli in una condizione di massima trasparenza rispetto alla qualificazione del professionista proveniente da un altro Stato membro e al suo assoggettamento alle norme professionali del Paese in cui viene reso il servizio.

Tuttavia, anche dopo l'entrata in vigore della direttiva 2005/36/CE, le divergenze degli ordinamenti nazionali in materia di professioni regolamentate e la complessità delle procedure amministrative per il riconoscimento delle qualifiche hanno continuato ad ostacolare la libera circolazione dei servizi professionali.

Per queste ragioni, in sede comunitaria è stato portato avanti il processo di revisione del quadro normativo in materia, sfociato nell'approvazione della direttiva 2013/55/CE recepita in Italia con il d.lgs. 15/2016, che modifica la direttiva 2005/36/CE. Tra le modifiche più importanti c'è la soppressione del coinvolgimento delle associazioni professionali nelle cd. piattaforme comuni ⁽¹⁰⁷⁾.

Sulla disciplina delle professioni, incide anche la normativa comunitaria sui servizi, poiché gran parte delle professioni eroga attività in tale forma. Nella direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno, il fine perseguito è quello di assicurare massima libertà di stabilimento e la più ampia libertà di circolazione dei servizi. Tale direttiva assimila i clienti a dei consumatori e la prestazione a una sorta di merce. In tale contesto, la prospettiva comunitaria, con riferimento al livello qualitativo delle prestazioni, non specifica alcunchè, piuttosto affida a strumenti volontari di autoregolamentazione, in capo agli stessi professionisti interessati (o dai loro organi esponenziali) la qualità dei servizi, attraverso sistemi di certificazione o carte di qualità ⁽¹⁰⁸⁾.

Per completare il quadro normativo europeo, nel contesto delle iniziative preannunciate nella Strategia per il mercato unico dei beni e dei servizi, finalizzate al

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. CHIARELLI M., *op. cit.*

⁽¹⁰⁸⁾ Per un approfondimento sul punto si rinvia alla Literature Review "Sulla disciplina europea delle professioni" p.

miglioramento del mercato unico e alla crescita dell'occupazione, la Commissione europea il 10 gennaio 2017 ha adottato la proposta di direttiva sul c.d. test di proporzionalità⁽¹⁰⁹⁾. L'obbiettivo è quello di prevedere un quadro giuridico omogeneo a livello UE che possa assicurare una valutazione preventiva efficiente ed efficace, nonché comparabile, della proporzionalità da parte degli Stati membri che intendano introdurre o modificare la propria regolamentazione in materia di professioni regolamentate.

In definitiva la pressione che viene dal contesto internazionale mira a introdurre regole di maggiore concorrenza e competitività nel mercato dei servizi professionali e delle nuove professioni. Tutti gli accordi internazionali infatti contengono impegni per la caduta progressiva delle barriere e per la libera circolazione di beni, capitali e servizi, fra i quali anche le restrizioni ed i vincoli all'esercizio delle professioni.

Molto chiaramente, sono in questo senso, gli orientamenti e le disposizioni adottate dall'Unione Europea suesposte. In aggiunta anche le direttive del 1988 e del 1992 hanno introdotto una visione generale del mondo delle professioni, distinguendo il concetto di attività da quello di professione, per cui l'attività rappresenta il contenuto della professione. Da questa impostazione consegue che oggetto della professione può essere una pluralità di attività ed una stessa attività può essere oggetto di più professioni. La giurisprudenza comunitaria ha teso così a regolamentare le singole attività e non l'intera professione, stabilendo per ogni attività i requisiti di accesso e le modalità del suo esercizio, nonché creando per ciascuna attività un apposito titolo di funzione che attribuisce al solo titolare le sole funzioni specifiche previste dal titolo. Mediante tale sistema si sono create tante specializzazioni per quante sono le attività superando così il problema delle "esclusive", perché si stabilisce un collegamento univoco tra titolo e attività dal momento che per ogni attività si crea un titolo di funzione, allora la singola attività è riservata ai titolari del corrispondente titolo di funzione.

⁽¹⁰⁹⁾ A seguito della proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio COM/2016/0822 final è stata approvata la Direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 9 luglio 2018.

Punti qualificanti della visione comunitaria sono poi quelli dell'attenzione ai percorsi formativi delle nuove professioni, alla manutenzione e certificazione dei saperi, così come grande rilievo è conferito al tema della tutela della qualità delle prestazioni nei confronti dell'utenza ⁽¹¹⁰⁾.

La prospettazione di un sistema duale e il cd. “nuovo approccio”

Il quadro normativo configurato a livello europeo è il contesto entro il quale in materia di professioni si è inteso costruire un *sistema duale* in cui le professioni libere e le loro associazioni coesistono con un numero ben definito di professioni che continuano a essere strettamente regolate dalla legge, perché ritenute di particolare interesse pubblico o attinenti a interessi costituzionalmente garantiti.

Questo modello duale dovrebbe sostituire il classico modello di regolazione delle professioni diviso in tre blocchi: le professioni regolate da ordini e collegi professionali, le professioni regolate da un semplice riconoscimento di un Albo professionale e le professioni non regolate. Questo schema duale ha il vantaggio di evidenziare in modo più efficace e diretto la esistenza di due insiemi di professioni, uno più tradizionale e uno nuovo ⁽¹¹¹⁾.

Sulla via dell'adeguamento alle direttive europee, dieci anni prima dell'entrata in vigore della legge 14 gennaio 2013, n. 4, il CNEL aveva presentato un disegno di legge il 15 gennaio 2003 sulle professioni non regolamentate incentrato sul riordino delle professioni in base al doppio binario del sistema duale e il riconoscimento delle associazioni con l'iscrizione in un apposito registro ⁽¹¹²⁾. Il fulcro della proposta del

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. CNEL, *V Rapporto di monitoraggio sulle professioni non regolamentate*, Roma, aprile, 2005, p.14.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. *Trasformazioni delle professioni e regolazione in Europa. Una comparazione dei mutamenti nei sistemi professionali in Francia, Germania, Italia e Regno Unito*, (a cura di FELTRIN P.), in *I quaderni di Confprofessioni*, Wolters Kluwer, 2012, p. 181.

⁽¹¹²⁾ Il disegno di legge licenziato dal CNEL “ha come punto strategico la previsione del rilascio di un attestato di competenza, rilasciato dal Ministero della Giustizia alle associazioni che lo richiedano riservando al CNEL il compito di svolgere l'attività istruttoria propedeutica al rilascio dell'attestato (Uffici della II Commissione CNEL, *Il CNEL e le libere professioni*, documento informativo sintetico presentato in occasione dell'incontro con il Commissario alla concorrenza prof. Mario Monti, CNEL, 2

CNEL, era incentrato su due poli: il primo era la costituzione del sistema delle professioni su un doppio binario (o sistema duale), che vedeva affiancate, nei rispettivi ambiti, le professioni regolamentate e non regolamentate; il secondo, relativo alle professioni non regolamentate, consisteva nell'opportunità di istituire un registro con l'obiettivo di elevarne la qualità ed a orientare e tutelare il cliente. Attraverso il riconoscimento ministeriale che conseguiva l'istituzione di un registro, il CNEL intendeva limitarsi a realizzare un meccanismo per fornire garanzie sufficienti agli operatori e all'utenza per esercitare la professione. In altre parole, la presenza dell'associazione nel registro sarebbe stata la garanzia che essa – e i suoi associati – possiedono caratteristiche determinate (quali il rispetto del codice deontologico, la democraticità degli organi interni), fermo restando che lo svolgimento della professione rimarrebbe comunque libero, in ossequio ai principi costituzionali.

La legge 4/2013 realizza in parte il sistema “duale” così elaborato dalle istituzioni europee e dalla prima proposta del CNEL, mediante un delicato equilibrio tra diversi soggetti, associazioni, forme aggregative di associazioni, UNI e Accredia. Il risultato costituisce un “nuovo approccio” al tema della regolazione del lavoro professionale non organizzato in ordini e collegi proprio attraverso l'integrazione delle funzioni di indirizzo del legislatore nazionale e comunitario con il ruolo della normazione tecnica volontaria.

Sezione II: La legge 14 gennaio 2013, n. 4 recante “*Disposizioni per le professioni non organizzate*”

L'iter di approvazione della legge 4/2013

L'impulso del diritto comunitario ha di fatto avviato il processo di riforma delle professioni in Italia.

La legge 14 gennaio 2013, n. 4 in materia di “*Disposizioni per le professioni non organizzate*” è il risultato di un vero e proprio “scorporo” da una auspicata riforma

febbraio 2004). Il disegno di legge del CNEL non ha avuto particolare fortuna e non ha proseguito il suo *iter* parlamentare.

generale delle professioni in ottica di recepimento e attuazione dei principi e delle regole stabilite in sede comunitaria.

All'inizio della XVI legislatura, la Camera dei Deputati aveva avviato l'esame di una serie di proposte di legge, tutte d'iniziativa parlamentare ⁽¹¹³⁾ volte a realizzare una complessiva riforma dell'ordinamento sia delle "professioni regolamentate" sia delle "professioni non regolamentate". Le prime sono essenzialmente le professioni strutturate in ordini professionali e caratterizzate dalla presenza di preminenti interessi pubblici; le seconde, organizzate in strutture associative, sono le professioni alle quali non era riconosciuto lo stesso rilievo di quelle regolamentate, ma che erano comunque assoggettate, attraverso un apposito registro tenuto dal Ministro della Giustizia, alla vigilanza governativa.

In una prima fase dell'*iter*, i due aspetti sono stati trattati congiuntamente; successivamente, le Commissioni competenti (Giustizia e Attività produttive) hanno separato i procedimenti legislativi relativi alla riforma delle professioni regolamentate e di quelle non regolamentate ⁽¹¹⁴⁾. Entrambi i percorsi parlamentari hanno avuto uno sbocco normativo: dopo l'emanazione del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, poi la legge di stabilità 2012 (legge

⁽¹¹³⁾ L'11 giugno 2009 le Commissioni riunite II e X hanno iniziato l'esame delle proposte C. 3 Iniziativa popolare, C. 503 (Siliquini), C. 1553 (Vietti) C. 1590 (Vitali), C. 1934 (Froner), C. 2077 (Formisano) e C. 2239 (Mantini), in materia di riforma delle professioni. Il 18 maggio 2010 si è proceduto all'abbinamento della proposta di legge C. 3131 Buttiglione.

⁽¹¹⁴⁾ Nella seduta del 23 giugno 2010 le Commissioni hanno proceduto a separare i procedimenti legislativi relativi alla riforma delle professioni regolamentate e di quelle non regolamentate, riassegnando alla Commissione attività produttive le proposte C. 1934 (Froner), C. 2077 (Formisano), C. 3131 (Buttiglione) e C. 3488 (Della Vedova). Nella seduta del 22 settembre 2010, la Commissione X ha proseguito l'iter dei provvedimenti citati. Il 16 novembre 2010 è stato nominato un Comitato ristretto che ha concluso i suoi lavori il 7 luglio 2011. Nella seduta del 20 luglio, la Commissione ha abbinato la proposta di legge C. 3917 (Quartiani) e adottato come testo base il testo unificato elaborato dal Comitato ristretto. Infine, nella seduta del 28 marzo 2012, la Commissione ha approvato il testo unificato C. 1934 e abb. che ha subito notevoli modifiche con l'introduzione di un numero rilevante di emendamenti e lo ha trasmesso il 19 aprile 2012, in prima lettura, al Senato. Il disegno di legge S.3270 (*Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi*) è stato approvato con modificazioni il 15 novembre 2012 (assorbendo i disegni di legge S.1329 e S.1464) e approvato definitivamente in seconda lettura alla Camera il 19 dicembre 2012.

n. 183/2011) e il d.p.r. 7 agosto 2012 n. 137 è stato adottato un regolamento di delegificazione recante una disciplina complessiva degli ordinamenti delle professioni regolamentate; con la legge 4/2013 è stata, invece, approvata una disciplina generale sulle professioni non regolamentate.

Il panorama della regolazione del settore, pertanto, si presenta attualmente in una singolare situazione che vede la *delegificazione delle professioni ordinistiche*, con la sola eccezione della professione forense disciplinata dalla legge n. 247 del 2012, e la *legificazione delle professioni non ordinistiche*, si veda approfonditamente su questo tema COLAVITTI G., *Le professioni “non organizzate” e la trasparenza del mercato dei servizi professionali*, in *Previdenza forense*, 2013, fasc. 1.

La ratio (e visione) della legge 4/2013

L’attenzione verso le professioni non organizzate in ordini e collegi coincide con la presa di coscienza da parte del legislatore nazionale della crescita del lavoro autonomo e dei nuovi professionisti, nel passaggio verso una economia post-industriale e la forte espansione del settore terziario a partire dagli anni novanta.

Accanto alle professioni “ordinistiche”, infatti, si sono sviluppate progressivamente numerose professioni prive di riconoscimento legislativo che nella quasi totalità dei casi hanno dato vita ad autonome associazioni professionali di tipo privatistico, formando un nuovo mercato del lavoro professionale dal grande rilievo economico e sociale, ma con modalità e regole spesso molto diverse da quelle del tradizionale lavoro dipendente o del lavoro indipendente delle professioni ordinistiche. Si veda sul punto CHIARELLI M., *op cit.*, p. 165; SANTAMARIA A., *Le professioni “non regolamentate” escono dall’ombra*, in *Bollettino Adapt*, 2013, quest’ultimo autore evidenzia come le professioni cd. non protette la cui importanza è crescente all’interno del tessuto economico-produttivo e occupazionale italiano, si erano da tempo organizzate autonomamente anche per “emergere dall’ombra” in cui la legislazione le aveva relegate.

La categoria emergente e in costante espansione delle cd. “nuove professioni”, non solo nei servizi ma anche in altri settori del mercato, è stato oggetto di una costante attività di monitoraggio da parte del CNEL come testimoniato dai diversi rapporti sulle

professioni non regolamentate e il censimento delle rispettive associazioni, che si concentrano nell'arco di un decennio (1994-2005) ⁽¹¹⁵⁾.

L'urgenza di dare una risposta a questo fenomeno in crescita, rispetto al quale vi era un evidente ritardo del sistema giuridico nazionale italiano nell'inquadrare a livello normativo la materia, è dovuta al fatto che il mondo delle professioni e di conseguenza anche il settore in espansione delle professioni non organizzate in ordini e collegi, ha subito un forte spinta di riforma proveniente dall'Unione Europea (cfr. par...) che progressivamente ha proceduto verso una (de)regolamentazione delle professioni intellettuali (cfr. par...).

L'influenza del contesto normativo europeo sulle professioni è dimostrata dal fondamento sotteso alla legge 4/2013 che per l'appunto al primo comma dell'art. 1 recita: *“La presente legge, in attuazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e di libertà di circolazione, disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi”*.

L'entrata in vigore della legge n. 4 del 2013, ha realizzato il riconoscimento di tali nuove professioni, riconoscimento che costituisce peraltro una questione particolarmente delicata rappresentando un terreno di scontro tra le rappresentanze di tali professioni e quelle delle professioni ordinistiche, si veda approfonditamente COLAVITTI G., *op. cit.*; CHIARELLI M., *op. cit.*

Pertanto, la tutela delle attività professionali in esame trova fondamento, quindi, nel quadro generale caratterizzato dalla libera iniziativa economica privata (art 41 Cost) e dalle regole che presiedono il libero mercato, nonché dal principio della libertà professionale che ha ricevuto conferma nell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. I principi richiamati comportano da un lato che un professionista sia libero di scegliere l'attività che intende svolgere, e dall'altro che i pubblici poteri abbiano l'obbligo di garantire l'effettivo esercizio di tale libertà, rimuovendo gli ostacoli che vi si frappongono.

Inoltre, sempre in virtù delle regole della libera concorrenza, l'utente va inteso come consumatore dotato di un potere di scelta rispetto al ventaglio di prestazioni

⁽¹¹⁵⁾ I rapporti di monitoraggio sono stati pubblicati nel 1994 (I), nel 1997 (II), nel 1999 (III) e nel 2000 (IV) e infine nel 2005 (V).

professionali offertegli, oltre che dotato della facoltà di scegliere tra il maggior numero di alternative possibili.

Secondo alcuni autori, la legge in questione, presenta limiti di non poco rilievo tra cui la mancata individuazione di una precisa demarcazione tra professioni protette e non protette, generando criticità soprattutto nel caso di professioni in grado di operare in uno stesso spazio di “mercato” ⁽¹¹⁶⁾.

Nonostante alcuni profili problematici sottolineati da una parte della dottrina è presente anche una visione più ottimistica di alcuni autori che riconoscono che le novità apportate dalla legge 4/2013, consentono l’emersione di un rilevante fenomeno economico-sociale che si innesta nel più ampio discorso del lavoro autonomo professionale ⁽¹¹⁷⁾. Tra questi, spicca la ricostruzione di CASANO L., *Lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, fasc. 2, la quale pone la legge 4/2013 come unico caso nel panorama degli ultimi interventi di riforma del mercato del lavoro, in cui sembra essere presente una visione moderna del lavoro incentrata sul suo contenuto in termini di competenze e professionalità (anche nella prospettiva della creazione di un mercato globale delle professioni).

A parere di chi scrive, la legge 4/2013, se è chiara nel recepire i principi a tutela della concorrenza e le direttive comunitarie in materia di libertà di prestazione di servizi, tra cui i servizi professionali, che rappresentano la vera spinta di modernità per realizzare un mercato trasparente e competitivo, non lo è altrettanto nell’individuare i criteri a cui i professionisti devono attenersi, in modo certo, per lo svolgimento delle prestazioni a tutela dei consumatori/utenti che sono i veri destinatari dei servizi professionali. La non vincolatività della normativa in questione, rappresenta, forse, il nodo più critico della disciplina, inoltre, come è stato affermato in dottrina, non appare così netta la distinzione tra attività riservate alle professioni ordinistiche e le attività delle professioni non ordinistiche che operano nello stesso ambito. Il processo di normazione volontaria UNI potrebbe contribuire a ridurre questo scarto se il procedimento di elaborazione delle norme fosse realmente democratico e aperto a tutti

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. Literature review “Sulla legge 14 gennaio 2013, n.4” p.

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. *Ibidem*

i possibili rilievi anche contrari alla normazione di alcune attività professionali particolarmente sensibili a interessi costituzionalmente tutelati.

La ricostruzione della *ratio* della legge 4/2013 secondo il Consiglio di Stato

Al fine di individuare le ragioni che hanno sotteso alla emanazione della legge n. 4/2013, particolarmente importante a fini ricostruttivi è l'esegesi delle disposizioni contenute nella legge 4/2013 da parte del Consiglio di Stato nella sentenza del 22 gennaio 2019 n. 00546 ⁽¹¹⁸⁾.

Secondo l'attenta ricostruzione del Consiglio di Stato, nella sentenza citata, non appare limpida ed immediata la percepibilità degli obiettivi che il Legislatore si è voluto porre con il varo della legge n. 4/2013.

Indubbia, invece, è la *ratio* dell'intervento legislativo che pare concentrarsi sull'esigenza che i professionisti che svolgano attività non riconducibili in ordini e collegi, trovino comunque una loro disciplina operativa con il *principale obiettivo* di *salvaguardare* la sfera degli *utenti* (o più genericamente, consumatori), attraverso l'attento rispetto di *obblighi di formazione costante e trasparenza per il tramite delle associazioni di professionisti* alle quali costoro possono scegliere di appartenere.

La legge n. 4/2013, pertanto, per le professioni non organizzate intende attribuire un inquadramento all'attività dei professionisti, sempre più numerosi, che non sono inseriti in albi, ordini o collegi, e che svolgono attività molto rilevanti in campo economico, consistenti nella prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitate abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo.

La legge n. 4/2013 intende anche raggiungere primariamente *obiettivi di tutela del consumatore* attraverso la *spinta all'associazionismo*, invogliando i singoli

⁽¹¹⁸⁾ La sentenza del Consiglio di Stato n.00546/2019 è l'esito dell'accoglimento dell'impugnazione da parte di AssoCounseling (Associazione Professionale di categoria dei Counselor) per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. III-ter, 17 novembre 2015 n. 13020 con la quale il predetto Tribunale ha accolto il ricorso del Consiglio Nazionale degli Psicologi nei confronti del provvedimento con il quale il Ministero dello Sviluppo Economico aveva inserito AssoCounseling nell'elenco delle associazioni professionali non regolamentate e delle loro forme aggregative di cui all'art. 2, comma 7, l. 24 gennaio 2013, n.4, disponendo la cancellazione della predetta associazione dall'elenco.

professionisti ad iscriversi (anche al fine di meglio caratterizzarsi qualitativamente dinanzi all'utenza).

Al fine di tutelare la clientela e la fiducia che essa ripone nel professionista, la legge in oggetto ha esteso, infatti, l'applicazione del D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 cd. Codice del consumo ai rapporti intercorrenti tra professioni non organizzati in ordini e collegi e consumatore.

Soprattutto la *spinta all'associazionismo* è l'altro carattere che traspare in tutto il testo della legge n. 4/2013, rinvenibile nell'*incoraggiamento* verso la creazione di forme di *associazioni "a livello superiore"* che raccolgano il microcosmo associazionistico locale, con l'evidente obiettivo di spingere i singoli professionisti ad iscriversi a tali organizzazioni (anche sotto la spinta di vantaggi che essi possono ricevere dall'adesione del singolo all'associazione attraverso il percorso di attestazione di qualità ex. artt. 7-8-9 legge n. 4/2013) onde potersi *sviluppare un ordinamento parallelo* a quello delle *professioni organizzate* e garantire così maggiore sicurezza, rispetto ad operatori che agiscono in condizione di assoluto "isolamento di competenze" ovvero in una sorta di "incognito professionale", in favore dell'utenza che si affidi al professionista (non -legislativamente-organizzato).

Sezione III: Le prospettive dei destinatari della legge 4/2013

Premessa

La presente sezione analizza le diverse posizioni espresse da alcune categorie di professionisti destinatari della legge 4/2013 in particolare gli antropologi, bibliotecari e counselor, rispetto ai quali si è rinvenuta la pubblicazione degli unici di articoli di stampo scientifico, e le principali posizioni delle organizzazioni di rappresentanza dei professionisti, dei lavoratori, dei consumatori e delle istituzioni interpellate, attraverso audizioni formali e informali, svolte nella X Commissione permanente del Senato della Repubblica durante l'esame in sede referente del disegno di legge n. 3270 "*Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi*" nel corso della XVI Legislatura.

Alcune professioni non organizzate

Antropologi

L'antropologo è un professionista che studia l'uomo dal punto di vista sociale, culturale (antropologia culturale) e fisico (antropologia fisica) osservando la sua evoluzione, le caratteristiche del suo comportamento, la mentalità dei diversi gruppi sociali e delle differenti comunità etniche.

Gli antropologi, in qualità di ricercatori delle scienze umane, hanno sempre ricoperto solo incarichi in ambito accademico, pertanto la legge in materia di professioni non organizzate (legge 4/2013), ha rappresentato la possibilità di riconoscimento del ruolo del professionista antropologo, e in particolare una opportunità di lavoro per una massa critica di laureati che non trovava collocazione nel ruolo universitario, ma che poteva vedere riconosciute le proprie specifiche competenze grazie al riconoscimento di una figura professionale autonoma. È stato sottolineato, la prospettiva aperta dalla regolamentazione delle professioni non organizzate in ordini e collegi (attraverso la legge 4/2013), per la professione di antropologo, si colloca in un momento di vero e proprio ripensamento e di definizione del proprio ruolo dentro e fuori il mondo accademico ⁽¹¹⁹⁾.

Lo strumento legislativo è stato considerato un'opportunità, per i professionisti antropologi, ma anche un vincolo, che apre questioni organizzazioni complesse, e pone soprattutto la questione dell'identità di un professionista che può lavorare presso soggetti diversi dall'Università, quali enti pubblici e privati.

Nella prospettiva degli antropologi, il legislatore ha in mente *“un professionista inteso come soggetto giuridico che presti servizi intellettuali a favore di terzi, che si rivolga a privati cittadini, che devono essere tutelati rispetto a una prestazione. La legge, infatti, è stata pensata e rivolta a tutela dei cittadini, più che dei professionisti in sé, il che mette in difficoltà gli antropologi che non si pongono nell'ottica dell'economia di mercato”* ⁽¹²⁰⁾.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. GIACALONE F., *Professioni non organizzate. Analizzando una legge in merito al ruolo degli antropologi*, in *EtnoAntropologia*, 2013, n. 1.

⁽¹²⁰⁾ Cit. GIACALONE F., *op. cit.*, p. 57.

Nel dibattito accademico, l'antropologia applicativa così come potrebbe svilupparsi grazie alla normativa della legge 4/2013, rappresenta comunque un necessario sviluppo dell'antropologia moderna nella direzione di diffondere il sapere antropologico in ambiti non accademici, seppur alcuni autori sollevano alcune perplessità in merito ad alcuni aspetti relativi all'impiego di professionisti antropologi nelle istituzioni come membri di una unità professionale riconosciuta. Secondo l'opinione di COLAJANNI A., *Quale idea sul possibile futuro delle nostre antropologie*, in *EtnoAntropologia*, 2013, fasc. 1, la prospettiva aperta dalla legge 4/2013 nella visione di GIANCALONE F., *op. prec. cit.*, contribuirebbe a realizzare una antropologia applicativa "soft" ovvero una applicazione a situazioni pratiche di un sapere già acquisito e di un impiego di antropologi nelle istituzioni (pubbliche e private) in completa indipendenza dalle regole dell'esercizio della professione accademica, e quindi a una drastica riduzione del carattere della "ricerca interna al lavoro di consulenza".

Bibliotecari

L'emanazione della legge 4/2013 sancisce l'obbligo di rintracciare dei criteri univoci, relativi alle conoscenze e competenze, che ogni professionista intellettuale compreso il bibliotecario, deve dimostrare di possedere, ai fini soprattutto di una facile e tutelata partecipazione al mercato del lavoro europeo. In tal senso fondamentale è il ruolo dell'AIB (¹²¹) che è divenuta garante ufficiale della professionalità dei bibliotecari e responsabile dell'offerta formativa che permette l'aggiornamento continuo, si veda approfonditamente DE MAGISTRIS R., *Il riconoscimento delle professioni non regolamentate e la legge n. 4 del 14 gennaio 2013*, in *AIB Studi*, vol. 53 n.3, 2013.

Inoltre, recentemente il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali ha adottato tramite decreto n. 244 del 20 maggio 2019, il Regolamento volto alla formazione degli elenchi nazionali di archeologi, archivisti, bibliotecari e altre figure professionali. L'allegato al Decreto Ministeriale 244/2019 relativamente ai requisiti di conoscenza,

(¹²¹) Associazione italiana biblioteche (AIB) è l'associazione professionale dei bibliotecari italiani.

abilità e competenza della figura professionale di archivista e bibliotecario richiama le norme UNI 11535 “Qualificazione delle professioni per il trattamento di dati e documenti – Figura professionale del bibliotecario – Requisiti di conoscenza, abilità e competenza” e UNI 11536 “Qualificazione delle professioni per il trattamento di dati e documenti – Figura professionale dell’archivista – Requisiti di conoscenza, abilità e competenza”. Come espressamente indicato nella norma UNI 11536, il decreto stabilisce che i compiti fondamentali dell’archivista sono la gestione, la comunicazione nonché la direzione e amministrazione degli archivi. Tali compiti sono poi articolati dal legislatore in una serie di attività che ricalcano il modello di funzioni e attività definito nella norma UNI 11536. Analogamente, il decreto ministeriale si ispira alla norma UNI 11535 per definire i compiti del bibliotecario.

Il richiamo delle norme UNI integrando i provvedimenti legislativi, come nel caso dei bibliotecari, costituisce uno dei primi esempi di riconoscimento dell’attività svolta dall’UNI in attuazione della Legge 4/2013 in materia di professioni non organizzate.

Counselors

La legge 4/2013 riconosce *ex post* l’esistenza di professioni non riconducibili alle categorie tradizionali, che sono esercitate da decenni, quali, appunto, la professione di *counselor*. Il *Manuale sul counselling di carriera*, frutto dei lavori della Conferenza Mondiale sull’Educazione superiore, realizzata a Parigi dall’Unesco, il 5-9 ottobre del 1998 contiene la seguente definizione di “*counselling*”: *Actively listening to an individual’s story and communicating understanding, respect and empathy; clarifying goals and assisting individuals with the decision-making process. Counselling is a mutual relationship between a counsellor (a professionally trained helper) and a client (a consumer of counselling services)* ⁽¹²²⁾.

Per la prima volta una legge dello Stato riconosce l’esistenza di questi professionisti, che grazie alle loro competenze intellettuali, prestano servizi a terzi, pur non essendo la loro professionalità ascrivibile a quella delle attività regolamentate in albi, ordini o collegi.

⁽¹²²⁾ Handbook on career counselling, Parigi, UNESCO, 2002, p. 5.

Secondo la prospettiva di PIETRO TRENTIN ⁽¹²³⁾, in *La legge 4/2013, la professione del counselor e le sfide del prossimo futuro*, Grounding 2013 n. 3, non è più possibile affidare allo Stato il compito di vagliare, riconoscere e regolamentare tutte quelle professioni (vecchie e nuove) che coinvolgono milioni di professionisti e milioni di consumatori, in un crescendo di professionalità, innovazione, decentralizzazione e supplenza.

Inoltre, su impulso delle istituzioni comunitarie per la prima volta in Italia, attraverso la legge 4/2013, lo Stato riconosce anche a delle associazioni privatistiche, la funzione di garanzia e tutela del cittadino-cliente/utente tradizionalmente propria dello Stato. La legge 4/2013, rappresenta da questo punto di vista, anche un adeguamento necessario alle normative e raccomandazioni europee, laddove diritti dei clienti e qualità dei servizi sono i nuovi punti di riferimento europei che devono essere presi in considerazione quando si parla di “professionisti”. In questo contesto emerge un’esigenza forte di verifica della qualità dei servizi resi e di tutela del consumatore, da parte di soggetti terzi, tra cui le associazioni professionali, poiché nella logica europea, il controllato non può essere anche controllore. La legge 4/2013, non solo prende atto che esistono professionalità esperite nella società, ma demanda in maniera univoca alle proprie associazioni di rappresentanza di assicurare competenza, serietà, etica e tutela dell’utente (il cittadino-cliente) rispetto alla professione esercitata ⁽¹²⁴⁾.

Rappresentanti delle professioni, dei lavoratori e delle istituzioni

Confprofessioni

Confprofessioni è l’organizzazione di secondo livello che rappresenta i liberi professionisti in Italia, a cui aderiscono 21 associazioni sindacali di singole categorie professionali.

Con riferimento al disegno di legge n. 3270 recante “*Disposizioni in materia di professioni non regolamentate in ordini o collegi*” in esame presso la X Commissione

⁽¹²³⁾ Pietro Trentin è il Segretario generale del Coordinamento Nazionale Counselor Professionisti (CNCP) e Socio formatore nei corsi per counselor della SIAB.

⁽¹²⁴⁾ TRENTIN P., *op. cit.*

del Senato (Cfr. Documento depositato al Senato della Repubblica, nella seduta n. 306 del 12 giugno 2012) Confprofessioni ha sottolineato il favore verso una riforma più ampia che disciplini l'intero settore delle professioni intellettuali con riferimento sia alle professioni ordinistiche che alle professioni non regolamentate. Tuttavia, a causa delle tempistiche di approvazione del provvedimento nel corso del 2012, la proposta è stata di convertire la natura della normativa oggetto di discussione in legislazione cornice e *“ripensare il testo approvato nel segno dello sviluppo e dell'innovazione, ma anche dell'equilibrio con il mondo delle professioni regolamentate e della garanzia del massimo rigore deontologico”*. Rispetto ai contenuti del disegno di legge, Confprofessioni ha individuato alcuni aspetti critici insiti nel provvedimento legislativo.

In primo luogo ha rilevato la mancanza di una definizione normativa precisa della natura intellettuale delle nuove professioni ed i confini rispetto alle professioni ordinistiche, al fine di escludere attività che non risultino esercitate con lavoro intellettuale e non richiedano un percorso formativo adeguato.

Il nodo della “linea di confine” tra professioni ordinistiche e nuove professioni, Confprofessioni ripropone il criterio per cui non possono essere riconosciute professioni e associazioni professionali relative ad attività “tipiche”, “qualificanti” o “caratterizzanti” quelle di professionisti iscritti in albi – Commissione Vietti-

Con riferimento alla possibilità di definizione dei profili formativi attraverso processi di predisposizione di norme tecniche UNI, Confprofessioni si è dichiarata contraria in quanto la standardizzazione delle attività mal si concilia con le caratteristiche della professione intellettuale che si caratterizza per non ripetitività e creatività del lavoro. Inoltre, viene sottolineato che la certificazione di qualità dei processi professionali finirebbe per riconoscere la sola componente tecnica del lavoro professionale, senza fornire all'utente informazioni circa l'integrità deontologica del professionista, che sarebbe rimessa alle associazioni professionali. Inoltre, Confprofessioni sottolinea che gli elevati costi di certificazione comporterebbero una difficoltà di accesso a un determinato mercato soprattutto per i giovani professionisti.

Con riferimento alle associazioni delle professioni non regolamentate, la proposta di Confprofessioni è quella di garantire attraverso il loro riconoscimento pubblico

criteri stringenti di trasparenza, professionalità, tutela del legittimo affidamento dell'utenza.

Secondo questa prospettiva, al fine di garantire un regime deontologico dei professionisti, e in considerazione dell'illegittimità costituzionale di un eventuale obbligo per i singoli professionisti di aderire ad associazioni professionali, molti professionisti potrebbero operare svincolati da un legame associativo, pertanto fondamentale è il riconoscimento pubblico delle associazioni delle professioni non regolamentate.

La proposta comprende anche una specifica disciplina del procedimento preordinato al riconoscimento pubblico di tali associazioni, che comprende l'identificazione dei requisiti associativi necessari al riconoscimento, la disciplina del Registro delle associazioni e la disciplina delle funzioni pubblicistiche delle associazioni.

Colap

Il Colap, Coordinamento Libere Associazioni Professionali, è una associazione apartitica e senza scopo di lucro che si rivolge a professionisti che svolgono attività afferenti ad atti non riservati dalla legge e anche a professionisti iscritti agli ordini professionali che intendono attestare le competenze specialistiche acquisite successivamente all'iscrizione ai rispettivi albi professionali.

Il Colap vede nel disegno di legge n. AS 3270 "*Disposizioni in materia di professioni non regolamentate in ordini o collegi*" un provvedimento necessario per regolamentare in primo luogo le *libere associazioni professionali* (Cfr. Documento depositato al Senato della Repubblica, nella seduta n. 310 del 26 giugno 2012).

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

Il tema del lavoro professionale come ricordato nel par... è stato oggetto di studio delle parti sociali rappresentate al CNEL da diversi anni. Con i cinque rapporti di monitoraggio, conclusi nella VII consiliatura, il CNEL ha realizzato una banca dati sulle associazioni professionali e un elenco delle associazioni delle professioni non

regolamentate (CNEL, *V Rapporto di monitoraggio sulle professioni non regolamentate*, Roma, aprile 2005).

La posizione del CNEL sui disegni di legge in materia di professioni non organizzate (Cfr. Documento depositato al Senato della Repubblica, nella seduta n. 313 del 4 luglio 2012) è complessivamente positiva con riferimento soprattutto alla linea di continuità della disciplina rispetto al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 che recepisce la direttiva qualifiche 2005/36/CE. In particolare il disegno di legge oggetto di discussione recepisce i criteri di deontologia professionale a tutela dell'affidamento dell'utenza (già previsti all'art. 26, comma 4, d.lgs. 206/2007) per la pubblicità di tipo organizzativo ovvero con riferimento alla struttura interna all'associazione.

Positiva è anche la valutazione della promozione dell'autoregolamentazione volontaria nonché la scelta di riconoscere valore anche alle attestazioni di competenza rilasciate dalle associazioni professionali. Anche la previsione della partecipazione delle associazioni professionali all'elaborazione della normativa tecnica UNI, così come la promozione, da parte delle associazioni, della costituzione di organismi di certificazione della conformità, sono idonee, a parere del CNEL, di garantire a tale processo la terzietà e l'imparzialità della certificazione.

Infine, il CNEL è favorevole alla definizione di attività professionale volta ad escludere qualsiasi attività che non risulti esercitata attraverso lavoro intellettuale e che non richieda un congruo percorso formativo.

Unico punto di critica è l'assenza della previsione di un ruolo partecipativo del Consiglio al processo di riforma delle professioni non regolamentate. Il CNEL, infatti, si propone di mettere a disposizione la propria esperienza in materia, acquisita con le attribuzioni *ex* d.lgs. 206/2007, attraverso un'attività di monitoraggio dell'evoluzione delle professioni non regolamentate da presentare con relazione annuale al Parlamento.

UNI

Con il Disegno di Legge AS. 3270 "*Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi*" il legislatore italiano introduce di fatto un sistema equivalente al cd. "nuovo approccio" (che integra le funzioni di indirizzo del

legislatore nazionale con il ruolo della normazione volontaria) fatto proprio dal legislatore comunitario.

L'UNI, l'Ente Nazionale Italiano di Unificazione, essendo il soggetto specificamente individuato dalla normativa per contribuire alla costruzione della normazione volontaria delle conoscenze, abilità e competenze dei professionisti destinatari della legge 4/2013 ha ribadito in sede di audizione (Cfr. Documento depositato al Senato su d.d.l. S. 3270 "*Professioni non organizzate in ordini e collegi*" il 27 giugno 2012) il suo ruolo e compito istituzionale di elaborare e divulgare le norme tecniche assicurando il rispetto dei principi della consensualità, democraticità, trasparenza e volontarietà. UNI sottolinea in particolare la necessità da tempo avvertita di addivenire a un sistema di disciplina delle professioni, flessibile, consapevole, condiviso, consensuale, che sia da stimolo alla crescita ed allo sviluppo delle competenze secondo le tendenze del mercato e di garanzia al consumatore utente con la certificazione terza delle competenze.

In questo, senso, secondo UNI, si può ragionevolmente immaginare che il "riconoscimento" delle professioni non organizzate "*possa passare da un modello di auto-regolamentazione volontaria (che non deve però costituire un sistema di auto-referenzialità, bensì una libera iniziativa del mercato) che sulla riscontrata necessità di chi fornisce i servizi e di chi ne usufruisce i benefici, disponga i riferimenti per la valutazione della conformità e del confronto (la normazione) e per il monitoraggio ed il controllo (la certificazione)*".

Accredia

Accredia è l'Ente designato dal Governo quale Organismo Unico per l'Accreditamento, associazione senza fini di lucro che esercita l'attività di accreditamento degli Organismi di Certificazione (O.d.C.), enti indipendenti che certificano prodotti, servizi, processi e figure professionali, come previsto dal Regolamento CE n. 765/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto

riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93 ⁽¹²⁵⁾.

L'attività di accreditamento svolta da Accredia è stata prevista a garanzia del valore e della credibilità delle certificazioni comprese le certificazioni della persona, in termini di valutazione ed accertamento della competenza delle figure professionali a fronte dei requisiti definiti dai riferimenti normativi applicabili, e del mantenimento e miglioramento nel tempo della professionalità, nel rispetto di tre requisiti fondamentali ai fini dell'affidabilità del mercato delle professioni e della salvaguardia del mercato dei consumatori: imparzialità, aggiornamento professionale continuo, accertamento della competenza della figura professionale.

Quale Ente riconosciuto a livello comunitario con la competenza di svolgere attività di accreditamento di Organismi terzi che certificano competenze dei professionisti, Accredia è favorevole nel riconoscere valore formale alle attestazioni di competenza delle figure professionali, così come previsto nel disegno di legge n. AS 3270 "*Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi*".

Tuttavia, l'Ente riconosce alcuni adeguamenti che potrebbero essere apportati alla normativa (Cfr. Documento depositato al Senato della Repubblica, audizione informale 20 giugno 2012 in decima Commissione Industria, Commercio e Turismo sul d.d.l. n. AS 3270 "*Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi*"), in particolare il riequilibrio dei requisiti di accreditamento con le prassi in uso dalle associazioni professionali, in modo tale da evitare una eccessiva valutazione di molti requisiti che, se da una parte, garantiscono le competenze delle persone, dall'altra, comportano inevitabilmente l'assunzione di maggiori costi da parte di chi si sottopone a tali procedure di certificazione. In questa direzione Accredia propone una revisione dell'accesso all'accREDITAMENTO sia delle associazioni professionali che degli Organismi di certificazione, in caso di evidenza di conformità alle norme di accREDITAMENTO, quali strumenti per garantire l'imparzialità e l'efficacia delle attestazioni di competenza delle figure professionali.

⁽¹²⁵⁾ Nel caso della certificazione di una persona, questa deve essere rilasciata da un Organismo di terza parte indipendente, accreditato dall'Ente Unico Nazionale di accREDITAMENTO a fronte della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17024 "*Requisiti generali per Organismi che operano nella certificazione delle persone*".

Associazioni sindacali e associazioni dei consumatori

Le principali associazioni sindacali CGIL, CISL e UIL oltre alle associazioni dei consumatori Federconsumatori, Adiconsum ⁽¹²⁶⁾, Adoc ⁽¹²⁷⁾ che si sono espresse in materia di professioni non organizzate in ordini e collegi (Cfr. Documento depositato al Senato della Repubblica nella seduta n. 315 del 11 luglio 2012), unitamente hanno affermato un forte sostegno verso una *riforma organica e duale* del mondo delle professioni nell'interesse di assicurare la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e dei consumatori.

Le organizzazioni sindacali e dei consumatori citate consapevoli della volontà politica, alla luce del percorso del d.d.l. alla Camera dei Deputati, di non poter giungere a una riforma organica delle professioni, hanno manifestato perplessità circa *due limiti fondamentali e in contrasto con gli scopi di una riforma autentica*. E' stato evidenziato anche che di fronte a un siffatto *quadro normativo squilibrato* e alla luce di una *legge ancora inadeguata, poco trasparente e concepita in termini autoreferenziali e discrezionali a favore delle libere associazioni professionali e a danno dei cittadini* (Cfr. Documento depositato al Senato della Repubblica, audizione 11 luglio 2012 di Romeo Scarpari, Coordinatore Dipartimento Democrazia Economica UIL) il provvedimento legislativo sulle professioni non regolamentate in ordini e collegi in sostanza si prefigura come *una scelta politica para-ordinistica compensatoria o risarcitoria dei privilegi delle corporazioni ordinistiche, ma allo stesso tempo gravata da una "tassa" obbligatoria e sancisce la completa autoreferenzialità dei sistemi di gestione delle libere associazioni professionali* (Cfr. Documento depositato al Senato della Repubblica nella seduta n. 315 del 11 luglio 2012).

In primo luogo è stato sottolineato che il disegno di legge (allora in Senato), in materia di certificazione, identifica nelle procedure UNI l'unico requisito obbligatorio e indispensabile affinché le associazioni professionali possano accedere all'unica e evidenza pubblica, l'elenco istituito presso il Ministero delle Attività Produttive (Mise).

⁽¹²⁶⁾ Associazione Difesa Consumatori e Ambiente promossa dalla CISL.

⁽¹²⁷⁾ Associazione Difesa Orientamento Consumatori.

Va rimarcato innanzitutto che tale procedura – fermo restando il valore premiante della certificazione di qualità ai fini di promozione, di tutela del cittadino, di accesso a bandi o incentivi, ecc. – va affermata in termini di scelta libera e volontaria sul mercato, come in tutte le altre attività, e non di obbligatorietà ostativa, stante il vincolo del pagamento in materia di procedure di certificazione.

In secondo luogo, stante la necessità di garantire il controllo e la verifica della trasparenza, della competenza e della concorrenza dei servizi professionali e dei professionisti, è necessario un Modello più avanzato di Certificazione della Qualità – quello proposto è anacronistico e di mero controllo dei soli atti formali – che abbia una sede istituzionale definita, che sia il risultato condiviso del confronto tra tutti gli *stakeholders* interessati (professioni, parti sociali e consumatori), che costituisca strumento effettivo di terzietà in termini di indirizzo, controllo e garanzia, anche in termini di procedure conciliative, di rappresentatività, democraticità e deontologia delle organizzazioni associative.

Il provvedimento legislativo infatti – escludendo nei fatti qualsiasi forma e strumento di certificazione, di indirizzo, di verifica e controllo condivisi – conferisce alle associazioni totale e incontrollata discrezionalità (ad esempio nella gestione della formazione e dell'aggiornamento delle competenze dei professionisti, nell'erogazione degli attestati di competenza, nella definizione e attuazione dei codici etici, nella verifica e nel controllo degli associati, nella attuazione dei sistemi sanzionatori, ecc.) privando il cittadino e il consumatore di garanzie certe di tutela.

CAPITOLO III

LA REGOLAZIONE DEL LAVORO AUTONOMO E PROFESSIONALE: PROPOSTE E LEGISLAZIONE

Sommario: Sezione I: Proposte per la regolazione e la tutela del lavoro autonomo e professionale - 1.1. Lo Statuto del lavoro autonomo - 1.2. Carta universale dei diritti del lavoro -1.3. Tutele di “nuova generazione” nella teoria dei mercati transizionali - 1.4. La prospettiva del rischio - Sezione II: La legge 22 maggio 2017, n. 81 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*” - 2.1. La collocazione della legge 81/2017 nei più recenti interventi di riforma del lavoro - 2.2. La vocazione generalista della legge 81/2017: un limite o un vantaggio? - Sezione III: Le tutele civilistiche, welfaristiche, previdenziali e nel mercato del lavoro previste dalla Legge 22 maggio 2017, n. 81 - 3.1. Transazioni commerciali e ritardi nei pagamenti- 3.2. Dipendenza economica e clausole abusive - 3.3. Tutela della genitorialità- 3.4. Tutela dalla malattia e infortunio - 3.5. I servizi per l’impiego: lo sportello del lavoro autonomo - 3.6. Informazioni, accesso e partecipazione agli appalti pubblici per i lavoratori autonomi - Sezione IV: L’equo compenso per le prestazioni professionali - 4.1. Premessa: ragioni ed efficacia di un intervento legislativo sull’equo compenso dei professionisti - 4.2. I disegni di legge presentati nel corso della XVI Legislatura - 4.3. La legge sull’equo compenso: tentativi di inquadramento e giustificazione costituzionale - 4.4. Il principio di equo compenso per le prestazioni professionali verso le Pubbliche Amministrazioni - 4.5. L’attuazione del principio di equo compenso da parte delle Regioni - 4.6. Il nucleo centrale di monitoraggio della disciplina dell’equo compenso

Premessa

Il presente capitolo si apre con una prima sezione dedicata ad una ricognizione, senza pretesa di esaustività, delle principali proposte dottrinali e politico-sindacali risalenti agli anni '90 del secolo scorso, sulla necessità di modificare l’approccio regolativo e normativo del diritto del lavoro nei confronti del lavoro autonomo, superando la storica visione oppositiva con il lavoro subordinato.

Le proposte e visioni che propongono fundamentalmente di riguardare il lavoro autonomo ed al lavoro subordinato come parti di un insieme, poli di un *continuum*, in una reale ottica unitaria e non oppositiva ⁽¹²⁸⁾ possono inquadarsi nel solco di quella

⁽¹²⁸⁾ Su tutti si veda PERULLI A., *La legge di tutela del lavoro autonomo: profili introduttivi*, in *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, FIORILLO L. PERULLI A. (a cura di), Giappichelli,

“*visione unitaria*” del mondo del lavoro propria della Costituzione e auspicata da diversi giuristi nei primi anni dalla entrata in vigore della Costituzione ⁽¹²⁹⁾ ma non realizzata in modo esauriente dagli studi giuridici successivi, limitando e “*disarmando*” il diritto vivente – o meglio, una ricostruzione di questo che faccia perno sulla Costituzione – di fronte alla crisi dell’oggetto di regolazione, il lavoro ⁽¹³⁰⁾.

Il limite evidenziato può essere rintracciato anche nella legislazione recente, in particolare nella legge 22 maggio 2017, n. 81 che, come si vedrà, conferma la tradizionale visione oppositiva del lavoro autonomo – lavoro subordinato, e contemporaneamente estende alcune tutele al lavoro autonomo anche ispirandosi a discipline diverse dal diritto del lavoro o adattando tutele lavoristiche aventi come modello il lavoro subordinato. La legge sull’equo compenso delle prestazioni professionali degli avvocati poi estesa a tutti i professionisti, consiste, invece, in un tentativo di attuazione della tutela della “retribuzione” assicurata dall’art. 36, comma 1, Cost., che come visto nel Capitolo I, non è completamente escluso possa essere applicata anche ai lavoratori autonomi e professionisti.

Sezione I: Proposte per la regolazione e la tutela del lavoro autonomo e professionale

Lo Statuto del lavoro autonomo

L’originaria proposta legislativa dello Statuto dei lavori del 1998 aveva l’obiettivo di modificare la logica di intervento del diritto del lavoro cercando di cogliere le realtà variabili dei lavori, non solo quelli subordinati, ma i parasubordinati e gli autonomi.

Torino, p. 4. In questa ottica, non sono mancate in passato proposte autorevoli da parte della dottrina che intendevano costruire le funzioni protettive del diritto del lavoro intorno a una nozione unitaria del lavoro in tutte le sue forme, come la teoria del lavoro *sans phrase* di Massimo D’Antona e la teoria della protezione *au dela de l’emploi* di Alain Supiot. Si veda D’ANTONA M., *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 1995; SUPIOT A., *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, fasc. 2.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. Posizione del problema e literature review “*Il lavoro nella Costituzione*” p.

⁽¹³⁰⁾ Cfr. GAROFALO M. G., *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2008, fasc. 1, p. 29.

A questo fine si proponeva di dotare tutte le forme di lavoro di un quadro generale di principi e di diritti, corrispondente al nuovo mondo del lavoro, che esige che il lavoro sia maggiormente e permanentemente qualificato, attraverso una protezione di base comune a tutti i tipi di lavoro, procedendo gradualmente verso normative differenziate, o modulazione delle tutele, riferite alle specifiche caratteristiche dei vari tipi (¹³¹). Nella stessa direzione e verso il raggiungimento dei medesimi obiettivi, può inquadrarsi la Carta dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori del 2002 (AS n. 1872 del 4 dicembre 2002).

Carta universale dei diritti del lavoro

La proposta sindacale di riforma denominata Carta universale dei diritti del lavoro, è stata oggetto anche di una proposta di legge di iniziativa popolare promossa dalla CGIL, che però non ha avuto seguito in Parlamento.

La Carta universale appare orientata a mantenere la distinzione tra subordinazione e autonomia identificando un corposo *plafond* di garanzie comuni a tutte le forme di lavoro indipendentemente dalla qualificazione giuridica dei relativi rapporti (¹³²).

In particolare è previsto un insieme di tutele specificamente inerenti il mondo del lavoro autonomo e subordinato, destinate a soddisfare molteplici esigenze attraverso: una generale equiparazione di tutele (anche previdenziali) tra lavoratori subordinati, lavoratori parasubordinati (intendendo per tali i collaboratori coordinati e continuativi) e lavoratori autonomi economicamente deboli, anche al fine di rendere sostanzialmente equivalenti i costi del lavoro diretti e indiretti tra le varie figure di lavoratori (¹³³).

(¹³¹) Cfr. TREU T., *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2002; TREU T., *Statuto dei lavori e carta dei diritti*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2004, fasc. 2; BIAGI M., TIRABOSCHI M., *Le proposte legislative in materia di lavoro subordinato*, in *Lav. Dir.*, 1999.

(¹³²) Cfr. PERULLI A., *La legge di tutela del lavoro autonomo: profili introduttivi*, in *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile* FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), in *Il nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2018.

(¹³³) Si veda approfonditamente il commento alla Carta universale dei diritti del lavoro di ANGIOLINI V., CARABELLI U., *Le ragioni (di un Nuovo Statuto) dei Diritti dei Lavoratori*, in *Carta dei diritti universali del lavoro (Commento)*, CGIL.

Tutele di “nuova generazione” nella teoria dei mercati transizionali del lavoro

In dottrina è presente una tendenza a discutere di “diritto del mercato del lavoro”, quale espressione aggregante di una nuova idea di diritto del lavoro, per identificare un nuovo assetto di istituzioni e regole giuridiche volto a potenziare la posizione del lavoratore e in generale di colui che cerca un lavoro all’interno del mercato del lavoro in uno scenario che pone particolare enfasi sul cd. diritto transizionale del lavoro e cioè il presidio delle sempre più frequenti transizioni tra un lavoro e l’altro ⁽¹³⁴⁾.

Il concetto di *transitional labour market* (TLM) è un modello in cui: *the core idea is to empower individuals to take over more risk during the life course: first, by not only making work pay but also by making transitions pay by extending the social insurance principle beyond unemployment and including volatile income risks connected with other critical events over the life course; second, by making not only workers fit for the market but also by making the market fit for workers by enhancing employers’ and employees’ capacity to adjust to uncertainties by investing in individual competences as well as in the workplace environment* ⁽¹³⁵⁾.

Centrale in questa prospettiva è la coincidenza tra welfare e competenze, ossia nell’identificare le competenze come la vera tutela post-moderna nei mercati del lavoro ⁽¹³⁶⁾.

⁽¹³⁴⁾ Cfr. TIRABOSCHI M., *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, in *Adapt University Press*, 2016; SANTONI F., *Le metamorfosi del diritto del lavoro*, in *Dir. merc. lav.*, 2015; PERULLI A., *Interessi e tecniche di tutela nella disciplina del lavoro flessibile*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2002; nonché, sui mercati transizionali del lavoro, SCHIMD G., *Il lavoro non standard. Riflessioni nell’ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, fasc. 1.

⁽¹³⁵⁾ Cit. SCHMID G., *Sharing Risks of Labour Market Transitions: Towards a System of Employment Insurance*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2015, pp. 71-72. Sul tema si vedano, tra tutti, GAZIER B., *‘Tous Sublimes’ — Vers Un Nouveau Plein-Emploi*, Flammarion, 2003; ROGOWSKI R. (a cura di), *The European Social Model and Transitional Labour Markets — Law and Policy*, Ashgate, 2008; SCHMID G., *Full Employment in Europe — Managing Labour Market Transitions and Risks*, Edward Elgar, 2008.

⁽¹³⁶⁾ Cit. SEGHEZZI F., *Persona e lavoro nella Quarta rivoluzione industriale*, Tesi di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli studi di Bergamo, 2016.

il sistema di certificazione e validazione delle competenze costruito in primo luogo dal D.lgs. 16 gennaio 2013, n. 12 in attuazione dell'art. 4, commi 58-68, della legge 28 giugno 2012, n. 92 che fa perno sulla individuazione di determinati standard professionali, posti in relazione a (e definiti in) un Repertorio nazionale delle professioni, sulla base dei quali i lavoratori possono vedersi riconosciute le competenze maturate e renderle leggibili per affrontare positivamente le transizioni occupazionali che caratterizzano il mercato del lavoro attuale. In sintesi l'obiettivo del provvedimento era quello di rafforzare l'occupabilità del lavoratore e al tempo stesso la produttività del lavoro, aiutando le persone ad avvalorare le competenze possedute grazie a un processo formale e istituzionale di validazione.

Tuttavia, questo obiettivo non sembra, ad oggi, essere stato realizzato nei fatti. In primo luogo, poiché per funzionare dovrebbe essere riconosciuto dal mercato nelle sempre più complesse e ravvicinate fasi di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro⁽¹³⁷⁾. Inoltre, allo stato, la certificazione delle competenze non è completamente supportata da quelle buone prassi che il legislatore avrebbe dovuto istituire per renderla efficace nel mercato del lavoro⁽¹³⁸⁾.

Si avverte, anche, un certo ritardo da parte degli strumenti propri del diritto del lavoro e delle relazioni industriali, come le categorie contrattuali comunemente utilizzate⁽¹³⁹⁾ e le declaratorie professionali dei contratti collettivi nazionali di lavoro, a riconoscere l'incremento della professionalità che deriva dal sistema che la attesta⁽¹⁴⁰⁾.

La non riconoscibilità della professionalità del lavoratore e la difficoltà di pervenire a una misurazione concreta e personalizzata della sua produttività crea incertezze attorno al sistema di certificazione delle competenze, che non ha ricevuto

⁽¹³⁷⁾ Cfr. SIMONCINI G. R., *Occupabilità e produttività del lavoro: il nodo della certificazione delle competenze*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, fasc. 3.

⁽¹³⁸⁾ Cfr., MAGNANI M., *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2004; ALEANDRI G., *Educazione permanente nella prospettiva del lifelong e lifewide learning*, Armando Editore, 2011.

⁽¹³⁹⁾ Cfr. BULGARELLI A., *Il lifelong learning come risposta al declino delle skills*, in *Osservatorio ISFOL*, 2012, n. 2.

⁽¹⁴⁰⁾ Cfr. GUARRIELLO F., *Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016.

sufficiente attenzione da parte della dottrina giuslavoristica, anche perché ritenuto di competenze di altre discipline scientifiche, a partire da quella pedagogica e di economia del capitale ⁽¹⁴¹⁾.

Non mancano, comunque, alcuni rispettabili tentativi da parte della dottrina giuslavoristica di evidenziare le potenzialità del sistema di certificazione delle competenze ⁽¹⁴²⁾.

La medesima logica, di valorizzazione della professionalità al fine di un rafforzamento della posizione sul mercato del lavoratore autonomo – libero professionista, in ottica dei mercati transizionali del lavoro, sembra essere stata intravista, da una letteratura scientifica recente, con riferimento al sistema di validazione e certificazione delle competenze dei professionisti non regolamentati in ordini e collegi *ex lege* 4/2013 ⁽¹⁴³⁾.

La prospettiva del rischio

Nell'ottica di valorizzare la funzione di protezione del diritto del lavoro per individuare nuovi soggetti di protezione e nuove modalità di protezione, considerata la difficoltà di individuare, oggi, con chiarezza i confini tra lavoro autonomo e subordinato, è stato proposto in dottrina di adottare la *prospettiva del rischio* per il riconoscimento dei diritti sociali anche ai lavoratori autonomi, superando in un certo senso il concetto di fattispecie a cui corrispondono, in termini di effetti, un diverso corredo di tutela ⁽¹⁴⁴⁾.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. SIMONCINI G. R., *op. ult. cit.*, p. 690.

⁽¹⁴²⁾ Cfr. GUARRIELLO F., *Per un approccio giuridico al tema delle competenze*, in *Osservatorio sul mercato del lavoro e delle professioni*, 1999, vo. 20, n. 5-6; LOFFREDO A., *Diritto alla formazione lavoro. Realtà e retorica*, Cacucci, 2012; CARUSO B., *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007; BURATTI U., CASANO L., PETRUZZO L. (a cura di), *Certificazione delle competenze*, in *ADAPT University Press*, 2013.

⁽¹⁴³⁾ Cfr. CASANO L., *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge 81/2017 e l'attualità della legge n.4/2013*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, n. 2.

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr. LOI P., *Il lavoro autonomo tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2018, fasc. 4, la quale sostiene fermamente che il quadro legislativo costituito dalla legge

Il discorso muove dalla constatazione che l'effetto principale della scomparsa dei confini tra lavoro autonomo e subordinato è che molti lavoratori autonomi in Europa, si trovano nelle medesime condizioni dei lavoratori subordinati di esposizione al rischio di precarietà, che può ragionevolmente riassumersi in insicurezza del reddito, mancanza di tutele della sicurezza sociale, nonché della tutela in materia di salute e sicurezza ⁽¹⁴⁵⁾.

Questo fatto richiede l'adozione di una diversa prospettiva che abbandoni la logica della protezione fondata sulle modalità di esecuzione della prestazione in modo etero-diretto, coordinato o etero-organizzato. Tale modalità non incide sull'esposizione al rischio del lavoratore nel mercato, sulla possibilità ad esempio che il lavoratore perda l'occupazione, non produca più un reddito, sia deprofessionalizzato, e deve invece essere misurata e valutata sulla base di altri indicatori (età, professionalità, settore, sesso, disabilità etc.). Nella ridefinizione dei rischi sociali, che nella nostra "società del rischio" ne vengono prodotti costantemente di nuovi accanto a quelli tradizionali

81/2017 e legge 81/2015, mostra da una parte il tentativo del Legislatore di differenziare nell'area del lavoro autonomo diverse categorie destinatarie di gradi maggiori o minori di tutela. Attraverso la moltiplicazione delle fattispecie di lavoro autonomo, tuttavia, secondo l'A., non si fa che spostare all'interno dell'area del lavoro autonomo le tensioni qualificatorie finora limitate ai confini tra il lavoro subordinato e lavoro autonomo. Per questa via, si propone di espandere i confini del diritto del lavoro verso l'area del lavoro autonomo, pur senza decretare la fine del concetto di fattispecie anche nel diritto del lavoro, come da tempo sta facendo la dottrina civilistica. Le stesse opinioni sono espresse in LOI P., *Il lavoro autonomo nella prospettiva del rischio*, in *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge 81/2017*, Carabelli U., Fassina L. (a cura di) I seminari della Consulta giuridica della CGIL, 1/2018.

⁽¹⁴⁵⁾ Si veda per un approfondimento del fenomeno del rischio di precarizzazione dei lavoratori autonomi: Parlamento Europeo, *Prearious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies*, luglio 2016; Commissione Europea, *Libro verde modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, 2006 con cui la Commissione aveva segnalato l'esistenza in molti Paesi Membri della categoria dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti; Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2016 sul programma nazionale di riforma 2016 dei Paesi Bassi e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 dei Paesi Bassi, (2016/C 299/10) considerando 6, con cui si segnalava che i lavoratori autonomi senza dipendenti sono spesso sotto-assicurati per l'invalidità, la disoccupazione e la vecchiaia, incoraggiando ad affrontare la questione anche riducendo le distorsioni fiscali a favore del lavoro autonomo senza compromettere l'imprenditorialità e favorendo l'accesso a una protezione sociale di costo accessibile.

(¹⁴⁶), e nella individuazione delle tecniche assicurative e mutualistiche, viene considerato fondamentale il ruolo della contrattazione collettiva, non solo nella sua funzione regolativa, ma soprattutto nella costruzione delle forme di solidarietà che sono alla base dei meccanismi di *welfare*.

Tuttavia, il principale ostacolo verso la piena realizzazione di un siffatto modello è rappresentato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che con riferimento al tema del rapporto tra contratti collettivi e diritto della concorrenza, ovvero tra diritti sociali e il mercato, ha sovente applicato il principio di proporzionalità in modo spesso sbilanciato verso la protezione delle regole del mercato e con un'interpretazione restrittiva dei diritti sociali fondamentali.

Sezione II: La legge 22 maggio 2017, n. 81 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*”

La collocazione della Legge 81/2017 nei più recenti interventi di riforma del lavoro

La collocazione della legge 22 maggio 2017, n. 81, in materia di tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale, nell'impianto generale di regolazione e riforma del lavoro negli ultimi anni, ha sollevato diverse riflessioni da parte della dottrina (¹⁴⁷).

Si ritiene di accogliere l'opinione di chi sostiene la natura per così dire “ibrida” della legge 81/2017 posizionata al crocevia di tre sistemi normativi: il diritto del lavoro e del welfare, il diritto civile e il diritto commerciale, “*collocandosi entro le coordinate sistemiche del nuovo diritto dei contratti*” stipulati tra imprese in condizioni di disparità contrattuale, e in particolare, nell'alveo delle discipline apprestate a favore del contraente debole (¹⁴⁸).

(¹⁴⁶) Cfr. BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Cacucci, Roma, 2000.

(¹⁴⁷) Cfr. Literature review “*Sulla legge 22 maggio 2017, n. 81*” p.

(¹⁴⁸) Il virgolettato è di PERULLI A., *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017. Si veda anche CAVALLINI G., *Il divieto di abuso di dipendenza economica e gli strumenti del “nuovo” diritto civile a servizio del lavoro autonomo*, in BIASI M., ZILIO GRANDI G. (a cura di), *Commentario breve*, cit., p. 285; ALAIMO A.,

La considerazione del lavoro autonomo non imprenditoriale alla stregua di un nuovo “soggetto debole” del mercato del lavoro sembra coerente con i recenti studi che confermano un progressivo indebolimento di fasce sempre più vaste di questo settore dell’occupazione.

Pertanto, il Legislatore, a differenza della consueta prospettiva di definire il discrimine autonomia-subordinazione, ha adottato un approccio diverso apprestando garanzie minime al lavoro autonomo in quanto tale, e riconoscendo una infrastruttura regolativa capace di dare un positivo riconoscimento normativo alle istanze provenienti dal mondo del lavoro autonomo.

A parere di chi scrive, è stato ben messo in evidenza in dottrina che in quest’ultima prospettiva, il lavoro autonomo, nella sua multiforme e complessa morfologia, entra per la prima volta nell’agenda del Legislatore “in positivo”, come essenziale fattore di dinamismo del mercato del lavoro e di sviluppo economico del Paese ⁽¹⁴⁹⁾ e non più solo in un’ottica anti-fraudolenta ⁽¹⁵⁰⁾.

Basti pensare, all’ultima importante riforma del lavoro che prende il nome di *Jobs Act* che è intervenuta anche sul fronte del lavoro autonomo. Da una parte, il Legislatore è intervenuto sulle fattispecie collocate nell’area della para-subordinazione, riconducendo alla disciplina del lavoro subordinato le collaborazioni “organizzate dal committente” (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015), abrogando il lavoro a progetto (art. 61, d.lgs. n. 276/2003) e riconfermando la vigenza delle collaborazioni coordinate e continuative di cui all’art. 409, n. 3, c.p.c.

Lo “Statuto dei lavoratori autonomi”: dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto dei lavori. Verso un’ulteriore diversificazione delle tutele?, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2018, n.3; CASANO L., *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge 81/2017 e l’attualità della legge n.4/2013*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, n. 2; GAROFALO D., *Nuovi modelli organizzativi e nuovi lavori*, in *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale* (a cura di D. Garofalo), in *Adapt University Press*, 2018, nota 1, p. 3.

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. DE MARINIS N., *Luogo e tempo di lavoro e redistribuzione delle garanzie giuslavoristiche (Diritto del lavoro della miseria e miseria del diritto del lavoro)*, WP C.S.D.L.E. “Massimo d’Antona” – IT, 2017, n. 344; GIUBBONI S., *op. prec. cit.*

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr. PERULLI A., *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, n. 2, I, p. 173-201.

Infatti, appare non perfettamente corretto affermare, come pure è stato detto, che le disposizioni della legge 81/2017 costituiscono “*il completamento del quadro regolativo della normativa di attuazione della legge n. 183/2014 e in particolare delle previsioni del d.lgs. 81/2015*”⁽¹⁵¹⁾, quasi che si trattasse di un intervento legislativo pensato e costruito in continuità con la riforma operata dal cd. *Jobs Act*. L’unico aspetto che pone questi due interventi legislativi in linea di continuità è la precisazione del significato di “coordinamento” della collaborazione di cui all’art. 409, n. 3) c.p.c. ad opera dell’art. 15, comma 1, lett a) della legge 81/2017, e aver dotato di quella parte del lavoro autonomo genuino di un apparato di tutele a seguito della sottrazione di quelle *ex artt. 61-69 d.lgs. n. 276 del 2003 per l’abrogato lavoro a progetto*.

Piuttosto, è molto più condivisibile l’opinione secondo cui la legge 81/2017 mira a “*correggere la logica seccamente dicotomica nella distribuzione delle tutele, introducendo una base minima generale disegnata sulle esigenze del lavoro autonomo genuino (anche coordinato), rispettando però la summa divisio lavoro autonomo e lavoro subordinato*”⁽¹⁵²⁾.

⁽¹⁵¹⁾ Si veda in questo senso GIUBBONI S., *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge 81/2017*, in *Gior. Dir. lav. rel. ind.*, 2017, 3, p. 472; PASSALACQUA P., *Gli incentivi alla formazione e al collocamento del lavoratore autonomo*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018. In particolare alcuni Autori si chiedono se la legge 81/2017 deve essere posizionata in “*coda*” del *Jobs Act* o “*testa*” del nuovo diritto del lavoro, privilegiando in conclusione la seconda opzione chiarendo come le due “anime” dello Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile abbiano aperto una nuova fase del diritto del lavoro, il cui disegno vedrebbe il combinarsi delle esigenze di maggiore flessibilità organizzativa con la tutela della persona che lavora, affiancandosi la tutela del lavoro autonomo (genuino) al “rilancio” del lavoro subordinato, nella sua dimensione “agile”, si veda ZILIO GRANDI G., BIASI M., *Introduzione: la “coda” del Jobs Act o la “testa” del nuovo diritto del lavoro*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018.

⁽¹⁵²⁾ Cit. GIUBBONI S., *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge 81/2017*, in *Gior. Dir. lav. rel. ind.*, 2017, 3, p. 473, il quale sottolinea anche come con il superamento della impostazione essenzialmente punitiva (opinione maggioritaria portata avanti da NOGLER L., *La subordinazione nel d.lgs. 81/2015: alla ricerca dell’autorità dal punto di vista giuridico*, WP C.S.D.L.E. “Massimo d’Antona”.IT -267/2015) con l’abrogazione delle disposizioni in materia di collaborazione a progetto, il d.lgs. 81/2015 aveva operato una scelta di politica del diritto di segno diverso. La classica diade oppositiva autonomia-subordinazione veniva riscoperta in una logica

L'estensione di tutele verso il mondo dell'autonomia, a prescindere dal discorso meramente qualificatorio e della fattispecie, sembra essere la direzione seguita dal Legislatore della legge 81/2017, seppur la soluzione apprestata sia, a parere di chi scrive, giustamente sottoposta a critiche, principalmente perché il “sistema del diritto del lavoro” è nato e cresciuto come corpo di regole specifiche per il lavoro subordinato, difficilmente adattabili *tout court* al lavoro autonomo e professionale.

Per questo motivo, come si vedrà nel proseguo della presente ricerca, la specifica estensione di alcune tutele che richiamano quelle proprie del lavoro subordinato, specialmente di carattere previdenziale, ad alcune fasce di lavoratori autonomi rischia di avere uno scarso grado di efficacia con l'effetto di far venir meno il buon proposito di coprire questa area del mondo del lavoro. Inoltre, come è stato sostenuto da una parte della dottrina ⁽¹⁵³⁾, la previsione di tutele civilistiche, scarsamente operative, riduce lo spazio alle auspiccate tutele di matrice gius-lavoristica in attuazione del disegno costituzionale di tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni *ex art.* 35 Cost.

La vocazione generalista della Legge 81/2017: un limite o vantaggio?

La *communis opinio* della dottrina che si è occupata della materia, è che la regolazione del lavoro autonomo scaturita dalla Legge 81/2017 è essenzialmente a *vocazione generalista*, volta ad offrire una base generale di tutela minima a un universo di rapporti e di forme contrattuali diversificate appartenenti al lavoro autonomo non imprenditoriale ⁽¹⁵⁴⁾.

Si precisa che non si vuole, in questa sede, analizzare nel dettaglio i possibili vantaggi o svantaggi di una siffatta impostazione, quanto piuttosto precisare che fissata la *ratio* del Legislatore che è stata quella di delineare un quadro normativo minimo

polarizzante, nella quale non si davano – in conseguenza all'abrogazione della disciplina del lavoro a progetto- almeno fino alla legge 81/2017- graduazioni di tutela.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. PERULLI A., *La legge di tutela del lavoro autonomo: profili introduttivi*, in *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, a cura di FIORILLO L., PERULLI A., Giappichelli, Torino, 2018, p. 12.

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. Literature Review “*Sulla legge 22 maggio 2017, n.81*” p.

comune al variegato universo del lavoro autonomo soprattutto attraverso il recepimento di tecniche di tutela giù previste in altre discipline come quella della subfornitura industriale o affiliazione commerciale, la soluzione apprestata con la legge 81/2017 rischia di depotenziare in concreto gli effetti applicativi.

Infatti come rilevato dalla dottrina, i limiti e le incongruenze derivanti da una tale impostazione sarebbero maggiori rispetto all'unico vantaggio individuato, l'attitudine del provvedimento a soddisfare l'esigenza, da tempo avvertita, di delineare un quadro normativo minimo comune a tutto il variegatissimo universo del lavoro autonomo. I plurimi svantaggi riguarderebbero, invece, la possibile sfasatura tra il raggio universalistico di applicazione delle norme e le assai differenziate esigenze di tutela che le diverse categorie di lavoratori autonomi possono esprimere. Sono, infatti, molti e diversi i bisogni di protezione espressi dal mondo delle collaborazioni coordinate e continuative, quelli del settore delle libere professioni intellettuali, regolamentate e non, di vecchia e nuova generazione ⁽¹⁵⁵⁾.

Inoltre non si può tacere che l'ambizione generalista del Legislatore trascura una chiara *esigenza di selettività nelle tutele* per quei rapporti che avrebbero avuto necessità di una peculiare attenzione, quali: le collaborazioni di cui all'art. 409 n. 3 c.p.c. o ai prestatori a partita IVA economicamente dipendenti specie se operanti in regime di mono-committenza o committenza ristretta, e i piccoli imprenditori ⁽¹⁵⁶⁾.

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. GIUBBONI S., *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in *Gior. dir. lav.*, 2017, n. 3; Id., *Prime osservazioni sul disegno di legge del Governo in materia di lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *MGL*, 2016, n. 4

⁽¹⁵⁶⁾ Cfr. PERULLI A., *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, n. 2, I, p. 173-201, il quale riconosce nella mancanza di selettività delle tutele il principale limite della riforma. L'A. evidenzia, inoltre, che "la tutela del lavoro autonomo" è un concetto tutt'altro che uniforme ed omogeneo, pertanto la tutela (dovrebbe) dipendere dalle concrete modalità in cui taluni rapporti si svolgono sul mercato e dai bisogni di protezione sociale espressi dalle varie categorie di prestatori. Sono presenti nel mercato, secondo l'A., forme contrattuali "deboli" perché coordinate all'esercizio dell'impresa, rapporti di lavoro autonomo che riguardano mercati professionali specialistici e diversificati, specie per quanto attiene al rapporto con la clientela, la quale può essere ristretta fino al limite della mono-committenza, o ampia come accade ai professionisti intellettuali che detengono un vero e proprio portafoglio di clienti, con conseguenti diversi connotati del rapporto in termini di distribuzione dei rischi e conseguente bisogno di protezione sociale. La stessa posizione è in questo senso espressa da ALAIMO A., *Lo "statuto dei lavoratori autonomi"*:

Tuttavia, se è vero che la selezione delle tutele sulla base delle effettive esigenze di protezione espresse dai professionisti e lavoratori autonomi avrebbe sicuramente comportato uno sforzo innovativo superiore, la logica selettiva consistente nell'attribuzione di tutele a particolari soggetti economicamente e socialmente deboli sul piano del rapporto di lavoro e del mercato, avrebbe comportato una complessa definizione di criteri di attribuzione e di selezione delle tutele.

Inoltre, è stato anche rilevato in dottrina, che le ambizioni di universalismo perseguite dalla legge 81/2017 si scontrano con la difficoltà di distinguere concretamente tra piccolo imprenditore e lavoratore autonomo, *“in ragione del sempre più evidente riavvicinamento della piccola e micro impresa alla dimensione del lavoro personale, che, se accomuna imprenditore e lavoratore autonomo, dovrebbe portare ad una revisione delle tutele contrattuali e di welfare”* ⁽¹⁵⁷⁾.

Questo aspetto attiene in modo particolare le incertezze sull'ambito di applicazione della legge 81/2017 ⁽¹⁵⁸⁾, che, a parere di chi scrive, è una ulteriore conseguenza dell'ampiezza e della universalità della nuova disciplina di regolazione del lavoro autonomo, che seppur identifica il campo di applicazione all'art. 1, comma 1, si rinvia a nozioni e categorie del Codice Civile del 1942, che fotografa una realtà in cui il rapporto di lavoro personale, se effettuato in modo continuativo e in seno alla organizzazione dell'impresa, non poteva svolgersi con le modalità del lavoro subordinato, mentre il lavoro autonomo era prestato sul mercato in diretto rapporto con una pluralità di committenti ⁽¹⁵⁹⁾.

In dottrina è presente anche un profilo di critica con riferimento, stavolta, alla *minore ampiezza e l'effettiva portata* della legge 81/2017 soprattutto se confrontata

dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto del lavoro. Verso una ulteriore diversificazione delle tutele?, in *Le nuove leggi civili*, 2018, n. 3.

⁽¹⁵⁷⁾ Cit. PUTATURO DONATI F. M., *Agenti e Jobs Act degli autonomi: contraddittorietà sistemiche e incertezze applicative*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, il quale osserva anche che la distinzione tra piccolo imprenditore e lavoratore autonomo pare addirittura *“scontare un difetto di ragionevolezza, a voler accedere alla qualificazione sul piano giuridico dell'agente alla stregua di un imprenditore piuttosto che di un lavoratore autonomo”*.

⁽¹⁵⁸⁾ Cfr. Literature Review *“Sulla legge 22 maggio 2017, n. 81”* p.

⁽¹⁵⁹⁾ Cfr. FERRARO G., *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1998

con la proposta di legge A.C. 2017 in discussione nella XI Commissione della Camera dal gennaio 2014. Quest'ultima, infatti, non era limitata al solo lavoro autonomo non imprenditoriale ma comprendeva tutte le attività professionali autonome ⁽¹⁶⁰⁾.

Sezione III: Le tutele civilistiche, welfaristiche, previdenziali e nel mercato del lavoro previste dalla Legge 22 maggio 2017, n. 81

Transazioni commerciali e ritardi nei pagamenti

La prima tutela di carattere civilistico introdotta dalla legge 81/2017 è la previsione dell'art. 2 volto a proteggere il lavoratore autonomo dai ritardi nei pagamenti nell'ambito delle transazioni commerciali, estendendo "esplicitamente" alla categoria, la disciplina di origine comunitaria prevista dal D.lgs. 9 ottobre 2002 n. 231. Il d.lgs. 231/2002 ha dato attuazione in Italia alla direttiva 2000/35/CE del 29 giugno 2000 successivamente rifiuta nella direttiva 2011/7/UE attuata per mezzo del D.lgs. 9 novembre 2012, n. 192 che ha modificato il D.lgs. 231 del 2002. La direttiva del 2000 era tesa ad armonizzare le norme e le prassi degli Stati membri in tema di pagamenti nelle transazioni tra imprese, ai fini del buon funzionamento del mercato interno ⁽¹⁶¹⁾.

A prescindere dalle valutazioni effettuate dalla dottrina circa l'opportunità dell'estensione della suddetta tutela anche ai lavoratori autonomi e professionisti ⁽¹⁶²⁾, sembrano esserci diversi dubbi sulla reale effettività sul piano concreto del meccanismo in questione.

Infatti, posto che la tutela civilistica estesa ai lavoratori autonomi "*si gioca tutta sul mercato*", *mediante un sistema costruito sul duplice binario della compressione*

⁽¹⁶⁰⁾ Cfr. DI NOIA F., *La tutela "civilistica" del lavoratore autonomo nelle transazioni commerciali*, in *Commentario breve*. Su questo piano si muove anche la riflessione di MAURO A., TIRABOSCHI M., *Lavoro autonomo: il nuovo quadro legale*, in *Boll. Spec. Adapt*, 2017, n. 10.); PELUSI L. M., *Lavoro autonomo: analisi comparata tra la proposta Damiano-Fassina e il disegno di legge Poletti*, in DAGNINO E., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, ADAPT University Press, 2016.

⁽¹⁶¹⁾ Cfr. Literature review "*Sulla legge 22 maggio 2017, n. 81*" p.

⁽¹⁶²⁾ *Ibidem*

dell'autonomia contrattuale in merito ai termini di pagamento e degli automatismi risarcitori"⁽¹⁶³⁾ è stato avanzato più di un dubbio in merito al fatto che il lavoratore autonomo potrebbe essere scoraggiato ad attivare la tutela a causa dei costi delle spese giudiziarie per il recupero dei crediti e il timore di una interruzione della collaborazione da parte del debitore-committente.

Nonostante la regolamentazione prevista dal d.lgs. 231/2002, preveda che in mancanza di accordi diversi tra le parti, dopo trenta giorni di ritardato pagamento (art. 4, comma 2, d.lgs. 231/2002) salvo alcune deroghe specifiche che prevedono la riespansione dell'autonomia privata fino a un tetto di sessanta giorni (art. 4, comma 3, d.lgs. 231/2002), scattano gli interessi di mora, a partire dal giorno successivo alla scadenza, i dati accertano che nelle reali transazioni commerciali i tempi di pagamento sono molto più lunghi.

Nei rapporti tra imprese, ma le stesse criticità possono estendersi ai lavoratori autonomi, i ritardi nei pagamenti (specialmente da parte delle Pubbliche Amministrazioni) sono stimati in un tempo medio di novantaquattro giorni e un ritardo medio di ventinove giorni, contro una media UE di quarantasette giorni ⁽¹⁶⁴⁾.

Occorre sottolineare anche un ulteriore aspetto, già indagato dalla dottrina che si è occupata del tema: l'esigenza di adattare l'estensione al lavoro autonomo come previsto dall'art. 2 della legge 81/2017 del d.lgs. n. 231 del 2002. La clausola di compatibilità di estensione della normativa, porta a concludere il testo del d.lgs. 231

⁽¹⁶³⁾ Cit. DI NOIA F., *La tutela "civilistica" del lavoratore autonomo nelle transazioni commerciali*, in *La nuova frontiera del lavoro: autonomo-agile-occasionale* (a cura di) GAROFALO D., Adapt University Press, 2018.

⁽¹⁶⁴⁾ Si sottolinea che l'Italia ha subito diversi richiami dall'Unione Europea in merito al mancato rispetto dei termini di pagamento, pertanto il 26 maggio 2019 è entrata in vigore la legge n. 37/2019, recante *"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2018"* che all'art. 5 prevede la sostituzione dell'art. 113-bis del Codice appalti (d.lgs. 50/2016) in merito al pagamento di professionisti ed imprese che lavorano con la Pubblica Amministrazione, individuando tempi più stretti per i pagamenti alle imprese negli appalti pubblici da parte della PA.

del 2002 non è integralmente e immediatamente applicabile al lavoro autonomo ma sono necessarie correzioni e adeguamenti da parte dell'interprete ⁽¹⁶⁵⁾.

Un adeguamento particolare di cui tener conto, è quello richiesto dall'applicazione dell'art. 8 del d.lgs. 231 del 2002 che affida alle organizzazioni di categoria degli imprenditori in seno al CNEL la tutela degli interessi collettivi, riconoscendole legittimate ad agire per chiedere al giudice competente di accertare la grave iniquità ex art. 7 delle condizioni generali concernenti i termini di pagamento, il saggio degli interessi moratori o ristoro dei costi di recupero e altro ancora. A seguito di un coordinamento tra le due disposizioni, alle associazioni dei lavoratori autonomi rappresentate al CNEL risulterebbe riconosciuta la legittimazione ad agire a tutela degli interessi collettivi dei lavoratori autonomi, presentando al giudice competente le istanze previste dall'art. 8, d.lgs. 231/2002.

A parere di chi scrive, la possibilità della realizzazione concreta di questa tutela, è destinata a restare nell'ambito delle ipotesi, in quanto le organizzazioni rappresentative dei lavoratori autonomi e professionisti insediate al CNEL ⁽¹⁶⁶⁾, difficilmente potrebbero decidere di rivendicare in giudizio quanto previsto dal citato articolo 8.

Divieto di abuso di dipendenza economica e clausole abusive

Il secondo gruppo di norme mutuato dalla disciplina civilistica, in particolare del diritto commerciale dei contratti, sono relative alle disposizioni di contrasto alla forza contrattuale del committente e in particolare l'art. 3 della l. 81/2017 che colpisce le clausole e le condotte abusive nonché l'abuso di dipendenza economica.

⁽¹⁶⁵⁾ Cfr. MATTIONI M., *La tutela del lavoro autonomo nelle transazioni commerciali (art. 2) e le clausole e le condotte abusive (art. 3, comma 3)*, in *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, p. 274.

⁽¹⁶⁶⁾ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b, legge 30 dicembre 1986, n. 936, i nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e liberi professionisti appartengono alle seguenti associazioni: Legacoop, Coldiretti, Confcooperative, Confartigiano-CNA, ADI, Cia, Copagri, Consiglio Nazionale dei geometri e geometri laureati, Consiglio dell'Ordine degli assistenti sociali, nominati con Decreto del Presidente della Repubblica del 23 marzo 2018.

Come per la tutela civilistica in materia di ritardi di pagamento, anche in questo caso il modello regolativo di tipo rimediabile, utilizzato come prototipo dal Legislatore, è quello che la dottrina civilistica ha fatto rientrare nella disciplina in esame il cd. professionista debole, anche alla luce dell'ampia nozione di impresa adottata dal diritto comunitario della concorrenza. Il modello di riferimento per la tutela civilistica del lavoratore autonomo "contraente debole" è stato rinvenuto, quindi, nell'art. 9 della legge 192/1998, la cd. legge sulla subfornitura. La normativa sulla subfornitura prevede: la forma scritta del contratto *ad substantiam*, la nullità di ogni patto che riservi a una delle parti la facoltà di modificare unilateralmente le clausole contrattuali, una disciplina di recesso "non arbitrario" e soprattutto, il divieto di abuso di dipendenza economica consistente nell'eccessivo squilibrio di diritti ed obblighi determinato dalla parte forte del rapporto e la reale impossibilità del soggetto debole di reperire sul mercato alternative soddisfacenti.

Con riferimento alle diverse opinioni dottrinali in merito all'abuso di dipendenza economica e agli elementi che la devono integrare ⁽¹⁶⁷⁾, qui si vuole solo ribadire quanto giustamente la dottrina ha sollevato in merito al dubbio circa la reale efficacia della soluzione tecnica adottata, considerato anche lo scarso apporto della giurisprudenza in materia ⁽¹⁶⁸⁾. Tuttavia, non manca chi ⁽¹⁶⁹⁾, al contrario, sostiene la portata innovativa dell'estensione del divieto in questione ai rapporti di lavoro

⁽¹⁶⁷⁾ Si rinvia alla Literature review "Sulla legge 22 maggio 2017, n. 81" p.

⁽¹⁶⁸⁾ Cfr. PERULLI A., *Le tutele civilistiche*, in *op. cit.* p. 37.

⁽¹⁶⁹⁾ Cfr. CAVALLINI G., *Il divieto di abuso di dipendenza economica e gli strumenti del nuovo diritto civile a servizio del lavoro autonomo*, in il quale ribadisce che mentre in dottrina era *communis opinio* la possibilità di applicare al lavoro autonomo il divieto di abuso di dipendenza economica, così non era per la giurisprudenza. Per un approfondimento della dottrina civilistica in materia di abuso di dipendenza economica si veda CAPOBIANCO E., *L'abuso di dipendenza economica. Oltre la subfornitura*, in *Concorrenza e mercato*, 2012; CATALANO R., *Profili di convergenza tra "impresa" e "professionista": la questione dell'ambito del divieto di abuso di dipendenza economica*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, fasc. 4; CARINCI M.T., *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa (scelte organizzative e diritto del lavoro)*, Giuffrè, 2015.

autonomo, soprattutto considerato che non era assolutamente certa l'applicazione generale da parte della giurisprudenza a tutti i rapporti tra le imprese ⁽¹⁷⁰⁾.

Tutela della genitorialità

La legge 81/2017 interviene con alcune disposizioni al rafforzamento delle tutele nell'ambito della maternità, dei congedi parentali e della malattia in favore dei lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps di cui all'articolo 2, comma 26, legge 8 agosto 1995, n. 335, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, tenuti al versamento della contribuzione maggiorata di cui all'articolo 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Riguardo la tecnica legislativa che il legislatore ha adottato, in continuità rispetto al passato, come criterio base per il miglioramento delle tutele previdenziali per i lavoratori autonomi, l'estensione delle tutele già previste per il lavoro dipendente anche alla categoria del lavoro non subordinato sono state sollevate alcune critiche da parte della dottrina.

In particolare viene sollevata la tendenza di un generale "livellamento" delle forme di sostegno alla genitorialità tra lavoratori autonomi e subordinati, pertanto sarebbe auspicabile declinarle in virtù delle specifiche esigenze dei lavoratori autonomi, categoria che risulta essere alquanto scomposita e disomogenea ⁽¹⁷¹⁾.

Con la l. n. 81/2017 il legislatore è intervenuto su due fronti: quello delle ricadute sul contratto di lavoro autonomo del verificarsi di eventi che interessano la salute del lavoratore e impediscono temporaneamente la prestazione; e, per specifici profili, quello delle connesse tutele previdenziali. Intervenendo sul sistema esistente per innalzare il livello di tutela dei lavoratori autonomi anche nel contratto, le modalità

⁽¹⁷⁰⁾ Oggi l'orientamento si è consolidato con la sentenza Cass. S.U. 25 novembre 2011, n. 24906 in Foro.it, 2012, I, secondo cui "l'abuso configura una fattispecie di applicazione generale".

⁽¹⁷¹⁾ Cfr. MARTELLONI F., *I rimedi del "nuovo" diritto del lavoro autonomo*, in *Lav. dir.*, 2017, n. 3-4. Nello stesso senso CAFAGNA A., *La genitorialità dei lavoratori senza vincolo di subordinazione*, in SERVIDORI A., MAIANI B., CAFAGNA A. (a cura di), *La conciliazione fra tempi di vita e di lavoro*, Giuffrè, 2017; NUNIN R., *La tutela della gravidanza e la sospensione in ipotesi di maternità, malattia e infortunio*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *op. cit.*; FERRARA M. D., *La sostituzione delle prestazioni di lavoro autonomo in caso di maternità*, in *op. prec. cit.*

dell'intervento appaiono disorganiche e il risultato finale connotato da un alto tasso di frammentarietà ⁽¹⁷²⁾.

Infatti, al fine di ricostruire il complessivo assetto di tutele delle lavoratrici autonome madri, occorre coordinare le disposizioni del d.lgs. n. 151/2001 (art. 64) come modificato dall'art. 13, l. n. 81/2017, per le lavoratrici autonome iscritte alla Gestione separata Inps; gli artt. 64 *bis* e 64 *ter* riguardo adozioni e affidamenti e automaticità delle prestazioni; gli artt. 66-69, d.lgs. n. 151/2001 che disciplina la posizione delle altre lavoratrici autonome; gli artt. 70-73, d.lgs. n. 151/2001 che riguarda le lavoratrici autonome libere professioniste. A queste norme si aggiungono, una congerie di regole sparse in decreti ministeriali (d.m. 4 aprile 2002 e 12 luglio 2017) e circolari amministrative (circ. Inps 21 dicembre 2017, n.137) che completano il quadro normativo di riferimento.

L'art. 13 della legge 81/2017 interviene modificandolo il d.lgs. n. 151/2001 il cd. *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità*, eliminando una diversificazione di trattamento per le libere professioniste iscritte alla Gestione separata per le quali la corresponsione dell'indennità di maternità era condizionata dall'effettiva astensione dell'attività lavorativa, dalle libere professioniste iscritte ad appositi albi professionali per le quali è invece escluso l'obbligo di interruzione dell'attività lavorativa ⁽¹⁷³⁾.

L'affinamento della normativa ha consentito anche di marcare la diversità di disciplina delle lavoratrici autonome, rispetto alle lavoratrici subordinate, in cui sussiste il divieto pubblicistico di lavoro durante l'astensione obbligatoria ante e post parto *ex* art. 16, lett. *a* e *c*, d.lgs. n. 151/2001, recependo quanto la giurisprudenza costituzionale e di legittimità ha valorizzato in merito alla capacità di autogestione delle modalità della prestazione lavorativa, adattandole responsabilmente alle proprie forze e alle esigenze del bambino ⁽¹⁷⁴⁾.

⁽¹⁷²⁾ Cfr. VALLAURI, *Tutela della salute e sostegno della genitorialità*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018.

⁽¹⁷³⁾ Cfr. LANZALONGA D., *La tutela della genitorialità e della malattia per i lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps*, in GAROFALO D., *op. cit.*; SCHIAVONE R., *Lavoratori autonomi: maternità, malattia e infortuni*, in DPL, 2017, n. 27; VALLAURI M. L., *op. cit.*

⁽¹⁷⁴⁾ Cfr. GENTILE S. L., *La nuova frontiera della previdenza sociale*, in GAROFALO D., *op. cit.*

Questo recepimento risulta essere un ulteriore passo avanti rispetto a quanto già realizzato con il testo unico del 2001, in quanto prima del varo del d.lgs. n. 151/2001, nella vigenza della legge 11 dicembre 1990, n. 379 in dottrina si era discusso in merito alla discrezionalità per le libere professioniste di astenersi dall'attività lavorativa durante la maternità per usufruire della relativa indennità, possibilità poi confermata dalla famosa sentenza della Corte Costituzionale del 29 gennaio 1998, n. 3, per una sintetica ricostruzione del dibattito dottrinale prima e dopo la sentenza citata si rinvia a NUNIN R., *L'indennità di maternità per le libere professioniste: le ricadute della sentenza Corte Cost. n. 3/1998*, in *Lav. giur.*, 2000, n. 2; per ulteriori annotazioni alla sentenza PERA G., *Indennità di maternità senza danno?*, in *Mass. giur. lav.*, 1998; DELLA ROCCA, *La tutela della maternità tra lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, fasc. 2; LIPARI V., *Costituzionalità della disciplina dell'indennità di maternità alle libere professioniste, nella parte in cui non richiede l'effettiva astensione dal lavoro*,

La lettura confermata dalla Consulta che vede la discrezionalità in favore delle libere professioniste di astenersi dall'attività lavorativa è stata considerata ragionevole in quanto il rinvio all'autoresponsabilità individuale sembra l'unico parametro in grado di garantire la tutela e la serenità necessaria alla professionista che scelga di diventare madre, laddove invece un obbligo indiscriminato di astensione dal lavoro potrebbe comportare un grave sacrificio professionale e potrebbe veder vanificato da pochi mesi di assenza l'avviamento raggiunto con il lavoro di alcuni anni ⁽¹⁷⁵⁾.

Diversamente, tale discrezionalità in capo alle libere professioniste è stata considerata una "indebita regalia" ⁽¹⁷⁶⁾.

L'art. 66 del d.lgs. n. 151/2001, invece, tace sulle sorti del contratto di lavoro autonomo tout court a fronte di una maternità, limitandosi a istituire il diritto della lavoratrice a percepire dal proprio ente o dalla propria cassa di previdenza, nei due mesi antecedenti alla data presunta del parto e nei tre successivi al parto, di

⁽¹⁷⁵⁾ Cfr. NUNIN R., *Diritti e tutele per i genitori liberi professionisti e lavoratori autonomi*, in *La conciliazione delle esigenze di cura di vita e lavoro* (a cura di Gottardi D.), in *Il nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, 2016.

⁽¹⁷⁶⁾ Cfr. PERA G., *op. prec. cit.* p. 233.

un'indennità commisurata ad una percentuale di reddito maturato in un tempo prefissato e pregresso rispetto alla gravidanza.

La legge 81/2017 estende, inoltre, uno strumento a disposizione delle lavoratrici autonome, per rispondere alle loro esigenze di flessibilità nella gestione organizzativa dalla vita lavorativa e familiarità senza vincoli della normativa precedente attraverso la possibilità di sospendere il rapporto di lavoro in caso di gravidanza su richiesta della lavoratrice o di farsi sostituire da altro lavoratore di sua fiducia ⁽¹⁷⁷⁾. Con riferimento all'ipotesi di sostituzione della lavoratrice autonoma, la norma prevista dalla legge 81/2017, potrebbe aver peggiorato la condizione della lavoratrice madre, professionista intellettuale e non: prima dell'intervento legislativo, nel silenzio del contratto, la lavoratrice poteva farsi sostituire (alle condizioni dell'art. 2232 c.c. se professionista), mentre ora è sempre necessario il consenso del committente ⁽¹⁷⁸⁾. In più il datore di lavoro ha la possibilità di effettuare una assunzione agevolata di personale a tempo determinato e di personale temporaneo per un periodo massimo di dodici mesi, già prevista dall'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 151/2001 in caso di maternità e comunque entro il primo anno di età del bambino o primo anno di accoglienza del minore adottato o in affidamento. In questa ipotesi è stata sollevata una possibile complicazione nella gestione del compenso e per gli accrediti contributivi, come conseguenza della temporanea partecipazione di tre soggetti a una relazione giuridica sorta e concepita fra due parti ⁽¹⁷⁹⁾.

La possibilità di sostituzione prevista dalla norma consentirebbe, però, anche di ridurre al minimo il rischio di recesso dal contratto da parte del committente durante il periodo protetto, quando perda di interesse all'adempimento tardivo dell'obbligazione, e al contempo evitando di mantenere in vita rapporti privi di senso perché al rientro della maternità la prestazione sarebbe impossibilitata o inutilizzabile ⁽¹⁸⁰⁾.

⁽¹⁷⁷⁾ Cfr. SCHIAVONE E. C., *Gravidanza, malattia ed infortunio nel Jobs Act degli autonomi*, GAROFALO D., *op. cit.*

⁽¹⁷⁸⁾ Cfr. SANTORO PASSARELLI G., *Il lavoro autonomo non imprenditoriale, il lavoro agile e il telelavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, fasc. 3, p. 379.

⁽¹⁷⁹⁾ Cfr. GENTILE S. L., *op. cit.*, p. 38.

⁽¹⁸⁰⁾ Cfr. VALLAURI M. L., *op. prec. cit.*

Ulteriori misure in favore della genitorialità sono quelle derivanti dalle modifiche introdotte dalla l. 81/2017 al fine di integrare il d.lgs. n. 151/2015 relative ai congedi parentali per i lavoratori e lavoratrici iscritte alla Gestione separata.

In dottrina sono stati sollevati dubbi circa la reale efficacia ed effettività delle novità in materia di sostegno alla genitorialità, introdotte dalla l. n. 81/2017, in particolare a causa della forte deterrenza insita nella natura stessa del rapporto di lavoro ad utilizzare concretamente gli strumenti a tutela della genitorialità, per via delle condizioni di perenne discontinuità retributiva e lavorativa in cui versano le lavoratrici autonome che non consentono nella maggior parte dei casi, quella “genuina” discrezionalità di scelta tale da non risultare frutto di costrizioni, pressioni o forzature esterne ⁽¹⁸¹⁾.

Tuttavia, permane la sensazione che l'intervento della l. 81/2017 in questa materia rappresenti una occasione persa, poiché queste tutele risentono della “errata” tecnica legislativa che estende al lavoro autonomo misure “pensate” per il lavoro subordinato, senza tener conto delle specifiche peculiarità della prestazione lavorativa autonoma ⁽¹⁸²⁾.

Tutele dalla malattia e infortunio

Nella l. 81/2017 sono presenti anche previsioni relative al miglioramento delle tutele previdenziali in caso di malattia degli iscritti alla Gestione separata Inps.

La disciplina generale in materia di indennità di malattia e in caso di ricovero ospedaliero, simile a quella prevista per i lavoratori subordinati, è prevista per i lavoratori autonomi dall'art. 1, comma 788, della l. n. 296/2006 che l'aveva esteso ai collaboratori coordinati e continuativi. Prima della l. n. 296/2006, il d.m. 12 gennaio 2001, in attuazione dell'art. 51, comma 1, l. 23 dicembre 1999, n. 488 aveva allargato ai lavoratori iscritti alla gestione separata lo speciale trattamento previdenziale previsto a fronte di una malattia che comportasse una degenza ospedaliera, si veda sul punto VALLAURI M. L., *Tutela della salute e sostegno alla genitorialità*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*,

⁽¹⁸¹⁾ In questi termini LANZALONGA D., *op. cit.*, p. 245; NUNIN R. *op. cit.*

⁽¹⁸²⁾ Cfr. CAFAGNA A., *op. cit.*

Giappichelli, 2018; LANZALONGA D., *La tutela della genitorialità e della malattia per i lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps*, in GAROFALO D., *op. cit.*; BARRACO E., D'ANDRETTA L., IACOBUCCI S., *Autonomi: maternità, malattia e infortunio*, in *DPL*, 2017, n. 28.

L'art. 8, comma 10, l. n. 81/2017, ha esteso l'ambito oggettivo di applicazione della suddetta tutela, con cui è stata disposta l'equiparazione alla degenza ospedaliera della malattia causata dall'essersi il lavoratore sottoposto a trattamenti terapeutici di malattia oncologica, o di gravi patologie cronico degenerative inaggravanti o che comportino una inabilità lavorativa temporanea totale, con la conseguente estensione anche a queste ipotesi della relativa indennità, dovuta per un massimo di 180 giornate. Con riferimento all'elenco delle patologie oggetto della norma e gli adempimenti richiesti al lavoratore è intervenuta la circolare INPS 18 ottobre 2017, n. 139.

Concludendo, in dottrina, è stato rilevato come la l. n. 81/2017 costituisce un ulteriore innesto su una normativa frastagliata e stratificata, che non fa che confermare l'urgenza di un intervento di più ampio respiro che riordini e semplifichi le tutele – anche previdenziali – assegnate ai lavoratori autonomi, e che, pur nel rispetto della varietà delle istanze di protezione che possono derivare dalle diverse modalità di svolgimento del lavoro indipendente, proceda nel senso di un *plafond* comune di garanzie di tutela della salute e a protezione della genitorialità, in questo senso VALLAURI M. L., *op. prec. cit.*, p. 139. Anche LANZALONGA D., *op. prec. cit.*, p. 247, rileva che l'attuale quadro normativo risulta essere frammentario e dispersivo, dato dal fatto che la l. 81/2017 manca di qualsiasi autonomia regolamentativa, essendo intervenuta a modificare ulteriormente le varie normative già esistenti in materia.

I servizi per l'impiego: lo sportello del lavoro autonomo

La predisposizione da parte del legislatore di un pacchetto di servizi diretti a fornire ai lavoratori autonomi un sostegno qualificato e specifico nella ricerca di un

lavoro e nell'avvio di attività è pienamente coerente con l'interesse e gli obiettivi delle istituzioni europee ⁽¹⁸³⁾.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali, contenuto nella Raccomandazione della Commissione europea ⁽¹⁸⁴⁾, tra i principi e diritti enunciati c'è il "Sostegno attivo all'occupazione" che include il diritto di ogni persona ad una assistenza e a un sostegno attivo volto alla ricerca di un impiego, il diritto per i giovani alla formazione finalizzata all'ingresso nel mondo del lavoro e il diritto dei disoccupati a un sostegno personalizzato. La base giuridica di riferimento è presente negli artt. 14, 29 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Con riguardo all'offerta di assistenza nella ricerca di lavoro – che può includere servizi per l'impiego quali la consulenza e l'orientamento, la partecipazione a misure attive quali la formazione, gli incentivi all'assunzione o il sostegno al reinserimento – la Commissione europea auspica che venga ampliata anche all'assistenza e all'esercizio di un'attività di lavoro autonomo.

La previsione contenuta nell'art. 10 della legge 81/2017 è riconosciuta dalla dottrina come un primo tentativo "innovativo" di delineare un sistema di interventi di tutela nel mercato tesi ad assicurare un rafforzamento delle tutele sul piano economico-sociale per i lavoratori autonomi oltre i confini tracciati all'interno della dimensione puramente contrattuale. Negli ultimi anni, gli interventi in materia di lavoro autonomo hanno avuto a oggetto soprattutto il problema della qualificazione contrattuale, mentre per la prima volta il legislatore, nel tentativo di intercettare i bisogni reali e fisiologici dei lavoratori autonomi, si preoccupa di ampliare le opportunità di accesso alle informazioni sul mercato e per la ricezione dei servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione professionale ⁽¹⁸⁵⁾.

⁽¹⁸³⁾ Cfr. MONTANARI A., *I servizi per l'impiego per il lavoratore autonomo*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di) *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018 e OLIVIERI A., *Industria 4.0 e tutele nel mercato per i lavoratori autonomi: un progetto effettivamente promozionale?*, in GAROFALO D. (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, in *Adapt University Press*, 2018.

⁽¹⁸⁴⁾ Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SWD (2017) 201 del 26 aprile 2017 pp. 20-21.

⁽¹⁸⁵⁾ OLIVIERI A., *op. cit.*, p. 216

Oltre alla coerenza con la dimensione europea, l'art. 10 della legge 81/2017 deve essere messo in raccordo con la riforma della materia dei servizi per il lavoro e di politiche attive adottato dal d.lgs. 150/2015, in attuazione della l. n. 183/2014 ⁽¹⁸⁶⁾.

L'art. 10 della legge 81/2017 prevede che i centri per l'impiego e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro, si dotano, in ogni sede aperta al pubblico, di uno sportello dedicato al lavoro autonomo, anche stipulando convenzioni non onerose con gli ordini professionali e le associazioni costituite ai sensi degli artt. 4, comma 1, e 5, l. 14 gennaio 2013, n. 4, nonché con le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad albi professionali.

Con riferimento ai soggetti legittimati a erogare i nuovi servizi, oltre al tradizionale coinvolgimento dei centri per l'impiego, che la riforma del Jobs Act ha confermato essere le strutture terminali del sistema dei servizi per il lavoro, vengono ora individuati gli organismi autorizzati e non più quelli accreditati. Per una distinzione tra i due regimi si veda correttamente OLIVIERI A., *op. cit.*, p. 217, mentre per quanto riguarda i soggetti MONTANARI A., *op. cit.*, p. 384, riconduce alla disposizione, in senso più ampio, sia le agenzie per il lavoro autorizzate a svolgere attività di intermediazione ai sensi degli artt. 4 – 5 del d.lgs. n. 276 del 2003, sia a quell'eterogeneo insieme di soggetti pubblici e privati che sono abilitati ad operare nel mercato del lavoro, con riferimento specifico alla fase di incontro tra domanda e offerta di lavoro, in virtù del regime particolare di autorizzazione di cui all'art. 6 d.lgs. n. 276 del 2003.

Lo sportello dedicato al lavoratore autonomo considerato il contenuto delle attività che potrà svolgere, sembra quindi realizzare un sistema di protezione nel mercato confinato all'interno della mera funzione dell'incontro passivo o indiretto tra domanda

⁽¹⁸⁶⁾ Cfr. MONTANARI A., *op. prec. cit.*, e analiticamente GAROFALO D., *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in CARINCI F. (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio – Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Modena, 2016; VALENTE L., *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Milano, 2016; GHERA E., GAROFALO D., (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016; RICCI M., *I servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*, in *Arg. dir. lav.*, 2017.

e offerta di lavoro, relegando la funzione strategica delle politiche attive alla mera raccolta e trasmissione di informazioni ⁽¹⁸⁷⁾.

I primi commentatori hanno immediatamente posto alcuni dubbi sulla reale efficacia in termini operativi dell'intervento legislativo rispetto agli obiettivi di ricollocazione dei lavoratori autonomi destinatari dei servizi per auto-impiego e autoimprenditorialità, a causa di una serie di problematiche legate alla scarsa disponibilità di risorse finanziarie e di organico dei centri per l'impiego e la clausola di neutralità finanziaria che ferma possibili investimenti *ad hoc*.

In tal senso si ritiene che l'assenza di risorse da investire sposta verso gli organismi privati autorizzati all'intermediazione il compito di predisporre reali servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione ⁽¹⁸⁸⁾.

In conclusione, l'assenza di risorse specifiche e conseguentemente di personale adeguatamente formato in materia di lavoro autonomo, all'interno dei CPI, costituisce la principale criticità della riforma. Tuttavia sono presenti su alcuni territori regionali, alcuni accenni di cambiamento in tal senso, seppur ancora in fase di progettazione.

Il riferimento è la Regione Lazio che, al luglio 2019, ha annunciato un progetto di espansione e riorganizzazione dei servizi per il lavoro con conseguente assunzione di nuovo personale da destinare ai 35 Centri per l'Impiego della regione. In questo progetto è incluso anche l'avvio di specifici servizi per i lavoratori autonomi e professionisti, con il coinvolgimento delle associazioni dei lavoratori autonomi e professionisti nel ruolo di proponenti di particolari istanze di fabbisogno.

Informazioni, accesso e partecipazione agli appalti pubblici per i lavoratori autonomi

Il sostegno del lavoro autonomo e in generale alla piccola e media impresa e la crescita della partecipazione al mercato è un obiettivo del diritto europeo della concorrenza e trova conferma negli indirizzi delle istituzioni dell'Unione Europea. Confermativa di questa direzione è l'accordo di partenariato adottato con decisione della Commissione europea del 29 ottobre 2014 C(2014)8021 nel quale si prevede

⁽¹⁸⁷⁾ Cfr. OLIVIERI A., *op. cit.*, p. 219.

⁽¹⁸⁸⁾ Cfr. OLIVIERI A., *op. cit.*, p. 220.

la destinazione di cospicue risorse dei fondi strutturali anche alla promozione dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità. Anche le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e la direttiva 2014/25/UE hanno il fine di agevolare le piccole realtà imprenditoriali e i lavoratori autonomi nello sviluppo del loro potenziale economico e con ripercussioni positive sull'intera economia continentale anche in termini occupazionali ⁽¹⁸⁹⁾.

La finalità di far crescere il lavoro autonomo attraverso l'efficientamento della pubblicità per l'accesso alle informazioni nell'ambito degli affidamenti pubblici, è infatti attribuita all'art. 12, comma 1, della legge n. 81/2017 ⁽¹⁹⁰⁾.

La disposizione, infatti, obbliga le amministrazioni pubbliche (le stazioni appaltanti) a promuovere e incentivare la partecipazione dei lavoratori autonomi, quali operatori economici al pari delle imprese, agli appalti pubblici per la prestazione di servizi o bandi per l'assegnazione di incarichi personali di consulenza o ricerca, attraverso la visibilità su più fronti delle offerte di lavoro nel mercato degli appalti (attraverso ad esempio procedure più trasparenti, maggiore pubblicità dei bandi, riduzione delle barriere di accesso con adeguamento delle condizioni contrattuali). Come è stato ben sottolineato nei commenti alla norma, *“il Legislatore mostra una sempre maggiore consapevolezza che il corretto esplicarsi della concorrenza e non discriminazione degli operatori economici (e, nella specie, dell'accesso agli incarichi professionali “pubblici” da parte dei lavoratori autonomi interessati al loro affidamento) passa necessariamente per una seria e concreta agevole accessibilità e conoscibilità degli atti e delle informazioni che assurge anche a strumento di controllo diffuso dell'operato delle amministrazioni aggiudicatrici* ⁽¹⁹¹⁾”.

⁽¹⁸⁹⁾ Cfr. Literature review “Sulla legge 22 maggio 2017, n. 81” p.

⁽¹⁹⁰⁾ Cfr. CAFFIO S., *La protezione “nel mercato” per i lavoratori autonomi: accesso alle informazioni e nuove forme di aggregazione*, in GAROFALO D. (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo-agile-occasionale*, in *Adapt University Press*, 2018; VARVA S., *Informazioni e accesso agli appalti pubblici*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), in *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018.

⁽¹⁹¹⁾ Cit. MONTINI M., *Informazioni e accesso agli appalti pubblici ed ai bandi*, in *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile* (a cura di) FIORILLO L., PERULLI A., in *Il nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2018, il quale sottolinea anche che i principi sottesi alla legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990 oltre che gli oneri di pubblicità specifici e propri dei contratti pubblici *ex*

Non solo la circolazione delle informazioni, ma strumento per un migliore accesso al mercato degli appalti (privati) può realizzarsi attraverso l'aggregazione in reti di imprese, consorzi stabili professionali e associazioni stabili temporanee professionali, come si evince dall'art. 12, comma 3, legge 81/2017 ⁽¹⁹²⁾.

In effetti, come è stato sottolineato da alcuni commentatori al testo di legge, sembra essere assente una certa coerenza all'interno della disposizione, che miri a far comunicare il primo e terzo comma, ovvero i contratti nel settore privato e nel settore pubblico ⁽¹⁹³⁾.

Sezione III: L'equo compenso per le prestazioni professionali

Premessa: ragioni ed efficacia dell'intervento legislativo sull'equo compenso dei professionisti

L'assenza del tema della giustizia dello scambio contrattuale e in particolare l'individuazione dei parametri per la determinazione dei compensi equi, rappresenta, per una parte della dottrina, l'aspetto più critico della legge 81/2017, soprattutto per quelle categorie di lavoratori autonomi che agiscono in condizioni di maggiore debolezza e dipendenza economica dal committente ⁽¹⁹⁴⁾.

Ad ogni modo è stata giustificata l'assenza dell'equo compenso nella legge 81/2017 a causa di un *self-restraint* del Legislatore con riferimento a un punto

d.lgs. 50/2016 già sanciscono il dovere delle amministrazioni di rendere accessibili (soprattutto attraverso i siti dei singoli enti del procedimento) delle informazioni sull'accesso ai bandi.

⁽¹⁹²⁾ Si veda per un approfondimento la Literature review “*Sulla legge 22 maggio 2017, n. 81*” p.

⁽¹⁹³⁾ Cfr. VARVA S., *op. prec. cit.* Contra MONTINI S., *op. prec. cit.*, il quale sottolinea che il generico richiamo ai “bandi” consente di ritenere che l'ambito applicativo del ricorso a tali moduli organizzativi collettivi, coincida, con riferimento alle gare pubbliche, con quello di applicazione del comma 1 dell'art. 12, ovvero includa tanto gli appalti di servizi quanto i bandi di conferimento di incarichi di consulenza e ricerca.

⁽¹⁹⁴⁾ Si veda ampiamente su questa criticità GIUBBONI S., *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge 81/2017*, in *Gior. Dir. lav. rel. ind.*, 2017, 3; COLAVITTI G., *Equo compenso, nuovi parametri e tutela costituzionale del lavoro degli avvocati*, in *La disciplina dell'equo compenso – Approfondimenti e materiali* -, CNF, 2018; ALAIMO A., *Lo “statuto dei lavoratori autonomi”: dalla tendenza espansiva del lavoro subordinato al diritto dei lavori. Verso una ulteriore diversificazione delle tutele?*, in *Le nuove leggi civili*, 2018, fasc. 3.

controverso nel campo delle prestazioni dei servizi professionali, per l'incidenza di dinamiche di mercato e regole pubblicitarie, che hanno fatto prevalere in tempi recenti una regolazione a vantaggio del consumatore e del mercato (cfr. d.l. cd. "Bersani" n. 223/2006, conv. in l. n. 248/2006) mitigata dal rinvio a parametri predefiniti per i professionisti (art. 9 d.l. n. 1/2012, conv. con modificazioni in l. n. 247/2012)¹⁹⁵.

Presupposto dell'intervento legislativo è secondo MINERVINI E., *L'equo compenso degli avvocati e degli altri liberi professionisti*, Giappichelli, Torino, 2018, offrire una necessaria risposta al crescente impoverimento di una fetta significativa dei liberi professionisti. Il risultato è una normativa "farraginosa e mal scritta e di scadente fattura tecnica", anche se molto sarà determinato, secondo l'Autore, dall'interpretazione che la giurisprudenza offrirà alla nuova disciplina, e se verrà adottata un'interpretazione favorevole agli avvocati e agli altri liberi professionisti, la maggiore tutela sarà significativa. Si interroga sull'impatto che avrà la normativa in parola anche TOSCHI VESPASIANI F., *La "giusta Mercedes": il compenso dell'avvocato al tempo della liquidità delle professioni*, in *Studium iuris*, 2018.

La trasformazione del mondo delle professioni negli ultimi decenni, da un lato nel verso di una "imprenditorializzazione" di alcuni professionisti (¹⁹⁶), dall'altro lato la perdita di competitività, di reddito e/o capacità auto-organizzativa in alcuni settori e in certe aree geografiche, ha portato FERRARO F. *op. prec. cit.*, a considerare come necessario un cambio di rotta del legislatore, superando il *modello della astensione* perseguita in questo campo.

A differenza di GIUBBONI S. e COLAVITTI G. *op. prec. cit.*, FERRARO F. ritiene che la combinazione tra la legge 81/2017 e l'intervento legislativo sull'equo compenso potrebbe contribuire, a frenare lo svigorimento solo di una nicchia di professionisti, quelli che avendo grandi clienti, si deve supporre siano già affermati sul mercato. Non offre invece nessuna soluzione appropriata alla diversa questione del

(¹⁹⁵) Si veda sul tema FERRARO F. *Prime osservazioni sulle tutele civilistiche del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, fasc. 1.

(¹⁹⁶) Il riferimento è la "presa d'atto" da parte del Legislatore dell'apertura alle società nel nuovo art. 4-bis della legge professionale introdotto dall'art. 1 co. 141, lett. b, della l. 124/2017 oltre alla diffusione di strategie di aggregazione a rete o in consorzi *ex art.* 12, comma 3, l. 81/2017.

“piccolo professionista” che opera in regime di mono-committenza per lo studio professionale o per le imprese.

Medesima considerazione, alla luce della lettura delle norme sull’equo compenso, è di ZOPPOLI L., *L’equo compenso tra contratto collettivo e legge*, in *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge 81/2017*, p. 80, il quale ritiene che l’equo compenso così configurato è alquanto indeterminato e riguarda un ambito ristretto di professionisti e di utenti, ingenerando il dubbio che sia diretto a tutela solo di alcuni ceti professionali, che operano sui mercati più ricchi, per settori o per dimensioni di impresa, e volte ad impedire l’accesso ad altri professionisti -anche più giovani- alle migliori occasioni di lavoro attraverso la concorrenza tariffaria.

Ulteriore limite, come parte della dottrina ha sottolineato (Cfr. MINERVINI E., *op. prec. cit.*), a fronte dell’entrata in vigore della nuova disciplina, i clienti forti stanno adottando contromisure del caso, in particolare attraverso l’inizio di una sorta di “fuga” dalla convenzione, sostituita dal contratto d’opera professionale predisposto dal cliente forte per il singolo incarico al singolo avvocato già convenzionato. Il problema della cd. “fuga dalla convenzione” sembra essere stato registrato anche dal nucleo di monitoraggio costituito al Consiglio Nazionale Forense tanto che «*Bisogna chiarire che la regola non vale solo per le convenzioni ma anche per i singoli incarichi [...] Alcune assicurazioni disdicono infatti le convenzioni e puntano sugli incarichi singoli perché sostengono che in tal caso l’equo compenso non si applica*» ⁽¹⁹⁷⁾.

I disegni di legge presentati nel corso della XVI Legislatura

Successivamente all’approvazione della legge 81/2017, il tema dell’equo compenso è stato oggetto di attenzione da parte del Parlamento e del Governo, tanto che nel corso dell’ultima parte della XVI Legislatura, sono stati presentati otto diversi disegni di legge aventi ad oggetto la previsione di un equo compenso per le prestazioni professionali.

⁽¹⁹⁷⁾ Intervista di Vito Vannucci membro del nucleo di monitoraggio costituito al Consiglio nazionale forense sul Sole24Ore del 19 marzo 2019.

Uno dei primi progetti di legge diretti a tutelare il compenso dei professionisti consisteva nella reintroduzione dell'obbligatorietà dell'applicazione delle tariffe minime nell'ambito della determinazione degli onorari dei liberi professionisti.

Il disegno di legge A.S. n. 2685 *“Disposizioni urgenti per la tutela dei cittadini e della qualità del lavoro dei professionisti”* di iniziativa dei Senatori Pepe e Davico, comunicato alla Presidenza il 7 febbraio 2017, era costituito da un unico articolo che abrogava l'articolo 2 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali. La prospettiva accolta da questa proposta, come si evince dalla relazione illustrativa, era anche quella di rimediare al fenomeno dei compensi bassi per le prestazioni professionali in favore delle Pubblica Amministrazione, ritenendo che *“la mancanza di una storia pregressa degli onorari professionali, in regime di libero mercato, stia creando oggi gravi problemi anche nei rapporti con la pubblica amministrazione, in cui sovente le contrattazioni avvengono sulla base dei residui disponibili nel quadro economico dell'opera”*.

A seguire, è stato presentato, l'8 marzo 2017, il disegno di legge A.S. n. 2732 *“Riforma delle professioni intellettuali e tecniche in materia di equo compenso, definizione, armonizzazione normativa e libera concorrenza”* d'iniziativa dei Senatori Fucksia e Quagliariello, che propone in primo luogo una definizione di professione intellettuale, scientifica e di alta specializzazione e prestazione professionale alla luce dei principi costituzionali e dei principi comunitari del libero mercato e della concorrenza, e accoglie una definizione ampia di equo compenso ai sensi degli artt. 3-36 Cost. includendo anche i costi di produzione e il valore aggiunto arrecato alla produzione dell'impresa e all'utile per il professionista.

Gli stessi proponenti hanno presentato il 27 settembre 2017, un ulteriore disegno di legge A.S. 2918 *“Riforma della disciplina in materia di equo compenso dei professionisti”*, che, come la proposta A.S. n. 2685 del 7 febbraio 2017, abroga la disciplina prevista dalla Riforma Bersani e le successive modifiche, con l'obiettivo di ripristinare l'obbligatorietà dell'applicazione delle tariffe minime nell'ambito della determinazione degli onorari dei liberi professionisti.

I disegni di legge presentati successivamente sono: disegno di legge A.S. n. 2858 “*Disposizioni in materia di equità del compenso e responsabilità professionale delle professioni regolamentate*”, ad iniziativa del Senatore Sacconi, il 14 giugno 2017, che definiva l’equo compenso per le professioni iscritte a un ordine o collegio, ai sensi dell’art. 36 Cost e stabilisce la nullità (che opera a vantaggio del professionista) della clausola che determina un eccessivo squilibrio tra le parti prevedendo un compenso non equo, individuato “presuntivamente” come quello al di sotto dei parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi; disegno di legge A.C. 4574 “*Disposizioni in materia di equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati*” presentato da Berretta e altri proponenti, il 5 luglio 2017, prevedeva l’equità del compenso per gli avvocati parametrato sui compensi stabiliti dal Ministero della Giustizia per le liquidazioni giudiziali; disegno di legge A.C. 4575 “*Disposizioni in materia di equo compenso nell’esercizio delle professioni regolamentate*” presentato da Berretta e altri proponenti, il 5 luglio 2017, che dopo aver definito equo il compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto e al contenuto e caratteristiche delle prestazioni professionali, considerava nulla la clausola che determina un eccessivo squilibrio tra le parti prevedendo un compenso non equo, individuato “presuntivamente” quello al di sotto dei parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi; disegno di legge A.C. n. 4582 “*Disposizioni in materia di equo compenso nell’esercizio delle professioni regolamentate e del lavoro autonomo*”, ad iniziativa dell’on. Damiano e altri proponenti, presentato l’11 luglio 2017, individuava l’equo compenso per i professionisti iscritti ad ordini e collegi attraverso i parametri per la liquidazione dei compensi giudiziale e stabiliva la nullità dei patti che determinano un eccessivo squilibrio contrattuale tra professionista (non iscritto a ordini e collegi) e pubblica amministrazione, specificando che si presume non equo il compenso di ammontare inferiore ai parametri suddetti.

Infine, il disegno di legge A.C. 4631 “*Disposizioni in materia di equo compenso e clausole vessatorie nel settore delle prestazioni legali*”, dedicato espressamente alle prestazioni professionali degli avvocati, proposto su iniziativa dell’allora Ministro della Giustizia Andrea Orlando e presentato il 29 agosto 2017, è stato utilizzato come documento base del testo definitivo dell’art. 19 - *quaterdecies* d.l. 148/2017 convertito in legge 172/2017.

Equo compenso: tentativi di inquadramento e di giustificazione costituzionale

Il nuovo art. 13 *bis* rubricato «Equo compenso e clausole vessatorie» del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 247 recante «Nuova disciplina dell'ordinamento professionale forense», introdotto dall'art. 19-*quaterdecies* del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie», convertito con modificazioni in legge 4 dicembre 2017, n. 172 cd. decreto fiscale ⁽¹⁹⁸⁾, ha previsto un equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati unicamente stabilite attraverso convenzioni unilateralmente predisposte da “medio-grandi”. La nuova previsione, estende anche l'applicazione del principio ai professionisti di cui all'art. 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, quindi anche ai professionisti diversi dagli avvocati. Unica esclusione espressa e generale riguarda gli agenti della riscossione (art. 19-*quaterdecies* comma 4-*bis*).

La disciplina dell'equo compenso è quindi frutto di un complesso quadro normativo che deve essere ricomposto sulla base di diversi interventi legislativi operati in leggi-contenitore diverse ⁽¹⁹⁹⁾.

L'approvazione del principio di equo compenso per le prestazioni professionali conferma quanto osservato da una parte della dottrina ovvero il fatto che la materia “*retributiva*” da sempre propria del lavoro subordinato, fa ormai parte anche della regolazione del lavoro autonomo, seppur in modo non unitario per tutti i lavoratori

⁽¹⁹⁸⁾ Dopo la conversione in legge, l'art. 19-*quaterdecies* è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, commi 487 e 488, legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*” cd. legge di bilancio 2018, aggiungendo un comma 4-*bis* ai sensi del quale le disposizioni dell'articolo non si applicano agli agenti di riscossione.

⁽¹⁹⁹⁾ Per un quadro completo dell'intera disciplina dell'equo compenso si veda ALPA G., *L'equo compenso per le prestazioni professionali forensi*, in *La disciplina dell'equo compenso - Approfondimenti e materiali*, CNF, settembre 2018 e in *Vita Notarile*, 1/2018; MONTICELLI S., *L'equo compenso dei professionisti dei professionisti fiduciari: fondamento e limiti di una disciplina a vocazione rimediabile dell'abuso dell'autonomia privata*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2018, n. 2; FERRARO F., *Prime osservazioni sulle tutele civilistiche del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, fasc. 1; MINERVINI E., *L'equo compenso degli avvocati e degli altri liberi professionisti*, Giappichelli, Torino, 2018.

autonomi e professionisti (²⁰⁰). Il riferimento è soprattutto all’apertura alle collaborazioni coordinate e continuative contenuta nella delega del *Jobs Act* sul salario minimo legale della fissazione di un compenso minimo a favore del collaboratore a progetto parametrato sulla retribuzione del corrispondente lavoratore subordinato (²⁰¹). Per gli opportuni riferimenti, si consenta il rinvio a BIASI M., *Il salario minimo per i collaboratori a progetto*, in PERSIANI M., LIEBMAN S. (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro. La legge n. 92 del 2012 (cd Riforma Fornero) dopo le modifiche introdotte dalla l. 99 del 2013*, Torino, 2013 pp. 223 ss.

Parte della dottrina ha inoltre sollevato la riflessione secondo cui proprio l’ancoraggio del compenso minimo del lavoratore a progetto al livello retributivo (e alle modalità di calcolo, normalmente a tempo e non a risultato) del lavoratore subordinato, la disposizione ha finito per svolgere una funzione antielusiva più che di garanzia di un equo compenso (²⁰²).

Da aggiungere è anche la vicenda dell’equo compenso dei giornalisti, per un approfondimento si veda AVONDOLA A., *Lavoro giornalistico ed equo (s)compenso*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2017, 2, pp. 369 ss.

(²⁰⁰) Cfr. BIASI M., *Ripensando il rapporto tra il diritto della concorrenza e la contrattazione collettiva relativa al lavoro autonomo all’indomani della l. n. 81 del 2017*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT -358/2018.

(²⁰¹) Si ricordi che l’art. 1, comma 23, lett c), l. 28 giugno 2012, n. 92, nel riscrivere il testo dell’art. 63, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ha introdotto, in aggiunta al criterio di proporzionalità del compenso, la regola per cui il corrispettivo spettante al collaboratore a progetto non possa essere inferiore ai minimi previsti, “in modo specifico per ciascun settore di attività”, dalla contrattazione collettiva dedicata a tale tipologia contrattuale (comma 1), ovvero in mancanza di quest’ultima, alla retribuzione minima riconosciuta dai contratti collettivi a favore dei lavoratori subordinati “il cui profilo di competenza e di esperienza sia analogo a quello del collaboratore a progetto” (comma 2).

(²⁰²) Cfr. GAROFALO D., *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, Relazione svolta nell’ambito delle giornate studio AIDLASS svoltesi a Cassino il 18-19 maggio 2017 e dedicate al tema “*Frammentazione organizzativa e Lavoro: i rapporti individuali e collettivi*”, p. 93 del dattiloscritto, a conferma dell’assunto secondo cui, in taluni casi, per scongiurare gli abusi nel ricorso al “falso lavoro autonomo” possa risultare più utile operare sul piano del costo del lavoro che su quella della (ri)qualificazione ai sensi dell’art. 2094 c.c. e/o oggi dell’art. 2 d.lgs. n. 81 del 2015, si veda MAROCCO M., *A volte ritornano: i falsi co.co.co.*, in *www.lavoce.info*, 11 novembre 2016.

Seppur il tema è entrato oramai nella disciplina lavoristica, è stato rilevato come l'equo compenso non appartiene propriamente al lessico giuslavorista, pertanto risulta alquanto rischioso farlo confluire e confondere con le nozioni più familiari per i giuslavoristi, come i minimi tabellari, il salario minimo o persino i compensi massimi. Tuttavia, non manca il tentativo di collocare il tema dell'equo compenso entro le coordinate concettuali giuridiche di tipo privatistico, in particolare all'interno della bipartizione giustizia contrattuale di tipo commutativo - o di tipo distributivo ⁽²⁰³⁾.

Nella prospettiva di trovare una coerenza con il quadro costituzionale secondo una parte della dottrina, la previsione di un principio di equo compenso per i professionisti è in linea con quanto previsto dall'art. 36 della Costituzione, che *“solo il trascinarsi di vecchi schemi ideologici o il riflesso di concezioni arcaiche e superate dell'evoluzione stessa del mondo del lavoro possono ritenere operante con riferimento esclusivo al paradigma (invero sociologicamente più raro) del rapporto di lavoro subordinato”* ⁽²⁰⁴⁾. La tesi che l'art. 36 Cost. faccia riferimento ad una attività personale autonoma o dipendente non implicante l'esercizio di una impresa è sostenuta da una parte, anche autorevole della dottrina, secondo la quale un significato di lavoro che identifica questo con un'attività personale non implicante l'esercizio di una impresa sia tale attività autonoma o dipendente è fatto proprio, oltre che dall'art. 35 Cost. sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme, dall'art. 36, comma 1, Cost. sull'equa retribuzione ⁽²⁰⁵⁾.

Una posizione più cauta è quella, invece, che ritiene che dinnanzi a un quadro regolativo ricco e frastagliato, è corretto in primo luogo chiedersi se vi sia qualche

⁽²⁰³⁾ Si veda per maggiori riferimenti ZOPPOLI L., *L'equo compenso tra contratto collettivo e legge*, in *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge 81/2017*, CARABELLI U., FASSINA L. (a cura di) I seminari della Consulta giuridica della CGIL, 1/2018. L'A. consiglia *in primis*, come impostazione di metodo, sul tema equo compenso, di evitare la *“pareidolia”* cioè ricondurre le novità a consolidate classificazioni o categorie.

⁽²⁰⁴⁾ Cit. COLAVITTI G., *“Fondata sui lavori”. Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p.18; COLAVITTI G., *Equo compenso, nuovi parametri e tutela costituzionale del lavoro degli avvocati*, in *La disciplina dell'equo compenso - Approfondimenti e materiali* del 24 settembre 2018.

⁽²⁰⁵⁾ Cfr. MAZZIOTTI M., *Lavoro*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 340; ALPA G., *op. prec. cit.*; COLAVITTI G., *op. prec. cit.*

obbligo di carattere costituzionale a prevedere per legge misure di equo compenso al di là del lavoro subordinato, concludendo che seppur sono diversi i tentativi di interpretazione evolutiva dell'art. 36 Cost. da parte della giurisprudenza della Corte di Cassazione, non basta ritenere la sua generale applicazione ad ogni prestazione lavorativa, prescindendo dalla qualificazione del contratto in base a cui è dovuta ⁽²⁰⁶⁾.

Posizione analoga è quella che ritiene che seppur la *vis expansiva* dell'art. 36 Cost. oltre il lavoro subordinato è oramai accertata, la disciplina dell'equo compenso in favore delle prestazioni professionali degli avvocati non pare pienamente riconducibile alla disposizione costituzionale, limitandosi solo al criterio proporzionalistico senza poter far leva sull'imminenza del principio di sufficienza insito nella contrattazione collettiva, qui inutilizzabile ⁽²⁰⁷⁾.

Infine, sul punto dell'applicabilità dell'art. 36, comma 1, Cost. anche ai lavoratori autonomi, quali gli avvocati e gli altri liberi professionisti, si veda in termini non coincidenti anche FERRARO P.P., *Le deleghe sulle professioni organizzate in ordini e collegi e le proposte in discussione in materia di tariffe professionali*, in ZILIO GRANDI G. e BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018, p.330 ss; FERRARO P.P., *Professioni intellettuali e abuso di dipendenza economica*, in *Corr. Giur.*, 2018, p. 218; LAURINI G., *Notariato ed equo compenso*, in *Not.*, 2017, p. 617; TOSCHI VESPASIANI F., *La "giusta Mercedes": il compenso dell'avvocato ai tempi della liquidità delle professioni*, in *Studium iuris*, 2018.

Il principio di equo compenso per le prestazioni professionali verso le Pubbliche Amministrazioni

Con riferimento ai rapporti tra i professionisti e la pubblica amministrazione, e a seguito della diffusione in questo settore di compensi simbolici ⁽²⁰⁸⁾, il principio di

⁽²⁰⁶⁾ Cfr. ZOPPOLI L., *op. prec. cit.*

⁽²⁰⁷⁾ Cfr. PASCUCCI P., *Giusta retribuzione e contratti di lavoro, oggi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2019, fasc. 1, p. 73.

⁽²⁰⁸⁾ Cfr. con sentenza del Consiglio di Stato n. 4614 del 3 ottobre 2017.

equo compenso per le prestazioni professionali ha trovato un riconoscimento anche per gli incarichi conferiti da pubbliche amministrazioni.

L'art. 19-*quaterdecies*, comma 3, del decreto legge, specifica che per gli incarichi conferiti ai professionisti, la pubblica amministrazione garantisce il principio dell'equo compenso in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia che governano l'azione amministrativa.

Il tenore generico e a-tecnico è stato oggetto di critiche da parte dei primi commentatori, nella parte in cui non vengono menzionate le clausole vessatorie MINERVINI E., *op. prec. cit.*, p. 46, anche se non manca chi ritiene, seguendo alla lettera la disposizione, che la pubblica amministrazione debba applicare il solo principio di equo compenso, cioè in forma "attenuata" e "blanda", si veda su questa posizione FONDERICO G., *Introiti professionali: clausole vessatorie, denunce sempre valide*, in *Guida dir., Dossier, n. 1/2018*, p. 94; CARBONE L., *L'equo compenso dei liberi professionisti: le novità della legge di bilancio 2018*, in *www.quotidianogiuridico.it*, p.2.

La genericità della norma, ha come effetto più prevedibile, al di là della deterrenza verso le più gravi patologie, l'incentivazione del contenzioso con le pubbliche amministrazioni. Si veda sul punto ZOPPOLI L., *op. prec. cit.*

La disposizione consiste, dunque, in una mera proclamazione di principio, che appare priva di un'autonoma capacità vincolante nei confronti degli enti delle P.A., e che peraltro pone problemi nel momento in cui la si cali all'interno del sistema degli appalti pubblici – che rappresentano una parte molto consistente dell'insieme delle relazioni tra professionisti e P.A. – giacché il Codice degli Appalti contiene norme *ad hoc* sul punto ⁽²⁰⁹⁾. Per questo motivo le Regioni si sono adeguate nel tentativo di superare la genericità della disposizione legislativa con l'approvazione di leggi regionali che vincolano le pubbliche amministrazioni al rispetto della disciplina dell'equo compenso.

⁽²⁰⁹⁾ Cfr. Anac, Documento di consultazione in tema di "Uso di metodi e strumenti elettronici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture nelle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria. Equo compenso" (giugno 2018).

L'attuazione del principio di equo compenso da parte delle Regioni

Dopo l'approvazione dell'art. 19-*quaterdecies* con il decreto fiscale e la legge di Bilancio 2018, le Regioni hanno perseguito due strategie principali: a) vincolare le amministrazioni regionali – inclusi gli enti controllati o partecipati dalla Regione – al rispetto del principio dell'equo compenso nelle prestazioni professionali commissionate; b) modificare la disciplina di taluni procedimenti amministrativi di competenza della amministrazione regionale (per esempio, finalizzati al rilascio di titoli autorizzativi nell'edilizia, etc.), nel senso di imporre al privato l'ulteriore adempimento della compilazione di una “Dichiarazione di pagamento” in cui viene dichiarato l'effettivo pagamento della parcella professionale, condizione fondamentale per il rilascio del titolo autorizzativo, se non il deposito della copia del titolo di pagamento. La mancata presentazione della “Dichiarazione di pagamento” costituisce talora motivo ostativo per il completamento dell'iter amministrativo fino all'avvenuta integrazione.

La prima strategia mira a estendere il principio di equo compenso nei confronti delle pubbliche amministrazioni, che come detto nel paragrafo precedente è piuttosto generico, includendo tutte le amministrazioni statali e locali. L'estensione esplicitata nelle leggi regionali completa e rafforza il campo di applicazione del principio.

Con riferimento alla seconda strategia, le norme inerenti i procedimenti amministrativi regionali che impongono un controllo regionale sul compenso pattuito e liquidato, presentano diverse criticità: in primo luogo implicano una complicazione del sistema amministrativo e degli adempimenti a carico dei privati. In particolare le norme che condizionano il rilascio dell'autorizzazione amministrativa o di altra certificazione alla dimostrazione dell'avvenuto pagamento della prestazione professionale risultano stringenti e impediscono al professionista di concordare con il committente dilazioni e modalità diverse di pagamento nel tempo della prestazione. Ciò al fine di consentire il rilascio delle autorizzazioni richieste anche in caso di pagamento della prestazione professionale non avvenuto per accordo tra professionista e committente; in secondo luogo intervengono in materie che presentano forte attinenza con competenze legislative statali. La circostanza che si stia regolando un procedimento amministrativo regionale non implica infatti che le norme possano dettare condizioni e dare criteri che interferiscono con competenze statali.

Al netto delle criticità evidenziate, il fine principale delle leggi e proposte di legge regionale, è quello di rendere operativo il principio di equo compenso per le prestazioni dei liberi professionisti che eseguono incarichi da parte delle Pubbliche Amministrazioni regionali.

In ordine cronologico sono state approvate la decisione della Giunta Toscana n. 29 del 6 marzo 2018 “*Procedure di acquisizione di servizi professionali: indirizzi*”; la Legge regionale della Calabria del 3 agosto 2018, n. 25, e la Circolare Regione Calabria del 6 settembre 2018 “*Adempimenti conseguenti alla legge regionale n. 25/2018*”; in Sicilia, Deliberazione del 28 agosto 2018 n. 301 a cui si aggiunge la Legge regionale della Sicilia del 22 febbraio 2019, n. 1 “*Spettanze dovute ai professionisti per il rilascio di titoli abilitativi o autorizzativi*”; la Legge regionale della Basilicata del 30 novembre 2018, n. 41 “*Norme in materia di tutela delle prestazioni professionali per attività espletate per conto di committenti privati e di contrasto all’evasione fiscale*”; la Legge regionale della Campania del 29 dicembre 2018, n. 59 “*Norme in materia di tutela delle prestazioni professionali per attività espletate per conto dei committenti privati e di contrasto all’evasione fiscale*”; la Legge regionale del Lazio del 12 aprile 2019, n. 6 “*Disposizioni in materia di equo compenso e di tutela delle prestazioni professionali*”; la Legge regionale dell’Abruzzo del 4 luglio 2019, n. 15 “*Disposizioni in materia di equo compenso e di tutela delle prestazioni professionali*”; la Legge regionale della Puglia del 5 luglio 2019, n. 32 “*Norme in materia di equo compenso nell’esercizio delle professioni regolamentate*” e Legge regionale della Puglia del 5 luglio 2019, n. 30 “*Norme in materia di tutela delle prestazioni professionali per attività espletate per conto dei committenti privati e di contrasto all’evasione fiscale*”; la Legge regionale del Veneto del 10 settembre 2019, n. 37 “*Disposizioni in materia di tutela delle prestazioni professionali e di contrasto all’evasione fiscale*”.

Anche il Consiglio regionale delle Marche e del Molise hanno iniziato il percorso che porterà alla presentazione della proposta di legge sull’equo compenso.

Il nucleo centrale di monitoraggio della disciplina dell'equo compenso

Un ultimo tassello posto alla disciplina dell'equo compenso degli avvocati, riguarda l'istituzione di un nucleo centrale di monitoraggio per la corretta applicazione della normativa, ad opera di un protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero della Giustizia e il Consiglio Nazionale Forense il 2 luglio 2019.

Al nucleo centrale di monitoraggio, istituito presso il Ministero della Giustizia, prendono parte il Ministero della Giustizia in qualità di presidente e componenti del Ministero, il Presidente del CNF e altro consigliere o delegato per la partecipazione ai lavori del nucleo. Su invito del Ministro possono essere invitati ai lavori anche rappresentanti di altri Ministeri e amministrazioni, nonché istituti di ricerca pubblici e privati. Il protocollo ha attribuito alcuni compiti al nucleo di monitoraggio tra cui: a) monitoraggio del rispetto e della applicazione della vigente disciplina in materia di equo compenso, anche da parte dell'Autorità giudiziaria, in relazione alle prestazioni rese dai professionisti nei rapporti con privati; b) coordina le attività della Rete nazionale di monitoraggio ⁽²¹⁰⁾; c) riceve dal CNF le segnalazioni relative alla violazione della normativa in tema di equo compenso e tiene una banca dati delle segnalazioni e dei documenti e studi statistici comunque acquisiti sul tema; d) può segnalare all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ed altre Autorità eventualmente competenti i comportamenti di committenti privati e pubblici che violano la normativa in tema di equo compenso; e) propone iniziative legislative in materia di tutela dell'equo compenso; f) può sollecitare i committenti pubblici e privati in capo ai quali siano state rilevate violazioni della normativa in materia di equo compenso ad adeguare conseguentemente le proprie prassi.

Tale iniziativa, appare sicuramente degna di nota, poiché rappresenta l'unico tentativo di monitoraggio ed analisi dell'applicazione della norma sull'equo compenso, anche ai fini della formulazione di segnalazioni delle sue violazioni agli organi competenti e di proposte di revisione della normativa.

⁽²¹⁰⁾ La Rete nazionale di monitoraggio, costituita dal Nucleo centrale di monitoraggio e dai Nuclei locali di monitoraggio promossi dal Consiglio Nazionale Forense e costituiti dai Consigli dell'Ordine degli avvocati, si occupa di reperire in tutto il territorio nazionale segnalazioni, bandi e convenzioni in violazione della normativa in materia di equo compenso.

CAPITOLO IV

II RUOLO DELLA RAPPRESENTANZA COLLETTIVA NELLA TUTELA DEL LAVORO AUTONOMO E PROFESSIONALE: L'ESPERIENZA DI CONFPROFESSIONI

Sommario: Sezione I: La rappresentanza collettiva e negoziale del lavoro autonomo e professionale – Tutela e rappresentanza degli interessi nel lavoro autonomo e professionale - Contratto collettivo e lavoro autonomo – Sezione II: L'esperienza di Confprofessioni – Protocollo per l'istituzione dello sportello del lavoro autonomo – La bilateralità del contratto collettivo nazionale per i dipendenti degli studi professionali - L'estensione del welfare integrativo ai liberi professionisti datore di lavoro e non: la Gestione Professionisti -Verso un contratto collettivo per gli studi e le attività professionali, quali possibili novità?

Sezione I: Rappresentanza collettiva e negoziale del lavoro autonomo e professionale

Tutela e rappresentanza degli interessi nel lavoro autonomo e professionale

Negli ultimi anni si assiste a un fenomeno nuovo nel mondo dell'associazionismo del lavoro autonomo, in netta controtendenza rispetto ai processi di disintermediazione che caratterizzano la rappresentanza tradizionale del lavoro subordinato ⁽²¹¹⁾.

Mentre la frammentazione interna ed esterna del lavoro subordinato determina una difficoltà di rispecchiamento e rappresentanza nel sindacalismo tradizionale, i ceti medi costituiti dai lavoratori autonomi, professionisti e il cd. popolo delle partite IVA, manifestano esigenze di tutela e di rappresentanza di interessi molto vari, nei confronti del decisore politico e delle amministrazioni pubbliche, ricercando nuovi modelli di rappresentanza collettiva.

⁽²¹¹⁾ Si veda per un approfondimento CARUSO B., *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, fasc. 3, il quale analizza anche le ragioni della crisi delle grandi organizzazioni degli interessi.

Questa esigenza di tutela risulta, peraltro, avvertita in misura crescente, a fronte della crisi progressiva del lavoro dipendente, ed alla parallela espansione e crescita delle attività autonome, le quali tendono a consolidarsi in un contesto organizzativo e produttivo che presuppone servizi sempre più efficienti e cognitivamente fondati su specifiche professionalità ⁽²¹²⁾.

Pertanto, si assiste sempre più a una proliferazione di associazioni che si dichiarano rappresentative di parte o tutto il mondo del lavoro autonomo e libero professionale, e che costituiscono la base per un costituendo sistema di rappresentanza dai tratti eterogenei e ancora non del tutto codificati ⁽²¹³⁾.

Si assiste, in sostanza, a una vera e propria “*rifeudalizzazione sociale*” che produce schemi di rappresentanza di *status*, para istituzionale, a difesa e protezione corporativa in alcuni casi, ma anche a modelli associativi para-sindacali con funzioni molto ibridate di negoziazione di interessi, di pressione politico/lobbistica su governi e parlamento, ma anche con funzioni di erogazione di servizi e assistenza tecnica ⁽²¹⁴⁾.

Contratto collettivo e lavoro autonomo

L’ambito di competenza contrattuale che la Costituzione riconosce all’autonomia collettiva non è circoscrivibile esclusivamente all’area del lavoro subordinato *ex art.* 2094 c.c., poiché quale espressione della libertà sindacale sancita al comma primo dell’art. 39 Cost., la sfera di competenza regolativa dell’autonomia collettiva è libera ⁽²¹⁵⁾.

Tuttavia, per molto tempo c’è stata una simmetria quasi perfetta tra sottoprotezione sociale del lavoratore e subordinazione, intesa in termini di etero-direzione e assoggettamento del prestatore di lavoro al potere direttivo datoriale, tale da identificare il contratto collettivo come la fonte di regolamentazione del rapporto di

⁽²¹²⁾ Cfr. SANTONI F., *L’organizzazione e l’azione sindacale dei professionisti*, in *Dir. lav.*, 1999.

⁽²¹³⁾ Cfr. ZUCARO R., *Lavoro autonomo. Un modello di rappresentanza per un emergente interesse collettivo*, in *Labour Law Issues*, vol. 4, n. 2, 2018.

⁽²¹⁴⁾ Cit. CARUSO B., *op. prec. cit.*, p. 566.

⁽²¹⁵⁾ Cfr. TOMASSETTI P., *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2018, fasc. 3.

lavoro subordinato in ragione di un allineamento, di fatto, tra categoria legale del lavoro operaio, status socio-economico del prestatore di lavoro e modelli organizzativi verticistici improntati alla logica del comando e controllo ⁽²¹⁶⁾.

Tuttavia, in dottrina, è stata sollevata anche l'ipotesi teorica della possibilità o necessità di un contratto collettivo per i lavoratori autonomi sulla base della teoria del contratto relazionale o *relational contracting* ⁽²¹⁷⁾. Sulla base di questa teoria si sostiene che occorre riconoscere la contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi, non solo in forza dell'autonoma determinazione di un interesse collettivo dei lavoratori autonomi, di cui la contrattazione collettiva è espressione, ma anche in forza della necessaria funzione eteronoma di completamento del regolamento contrattuale necessaria ai rapporti relazionali caratterizzati da una certa continuità e quindi di debolezza intrinseca.

Sezione II: L'esperienza di Confprofessioni

Premessa

Confprofessioni, Confederazione italiana delle libere professioni, è la principale organizzazione di rappresentanza dei liberi professionisti in Italia.

⁽²¹⁶⁾ Cfr. SCARPELLI F., *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati*, in *Lav. dir.*, 1999, fasc. 4.

⁽²¹⁷⁾ Cfr. LOIP., *Il lavoro autonomo tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2018, rifacendosi agli studi di Ian MacNeil sul contratto relazionale che viene considerato più idoneo a dare adeguate risposte a quelle relazioni/rapporti caratterizzati dall'elemento della durata e della continuità, Lo individua il fondamento teorico della contrattazione collettiva degli autonomi che si somma alla prospettiva del rischio per assicurare ai lavoratori autonomi l'affermazione e la legittimazione del contratto collettivo quale fonte regolativa dei rapporti di lavoro. Per un cfr. MACNEIL I. R., *Contracts: adjustment of long-term economic relations under classical, neo-classical, and relational contract law*, in *Northwestern University law review*, 1978; ID., *Relational contracting theories challenges and queries*, in *Northwestern University law review*, 2000. Si veda anche nella medesima prospettiva NOGLER L., REIFNER U., *Life time contract. Social long-term contracts in labour, tenancy and consumer credit law.*, Den Haag: Eleven International Publishing, 2014.

La Confederazione è stata fondata nel 1966 ⁽²¹⁸⁾ e rappresenta e tutela gli interessi generali della categoria dei liberi professionisti nel rapporto con le controparti negoziali e con le istituzioni politiche comunitarie, nazionali e territoriali a tutti i livelli.

L'azione di Confprofessioni, riconosciuta parte sociale nel 2001, mira alla qualificazione e alla promozione delle attività intellettuali nel contesto economico e sociale, proponendosi come fattore strategico per lo sviluppo e il benessere del paese e contribuendo, assieme alle istituzioni politiche e alle altre forze sociali, alla crescita culturale ed economica della società ⁽²¹⁹⁾.

Sul principio della libera adesione, riunisce 21 sigle associative sindacali dei liberi professionisti iscritti e non a un ordine o collegio, appartenenti a cinque aree professionali: economia e lavoro ⁽²²⁰⁾, diritto e giustizia ⁽²²¹⁾, ambiente e territorio ⁽²²²⁾, sanità e salute ⁽²²³⁾, V Area ⁽²²⁴⁾.

⁽²¹⁸⁾ Al momento della sua fondazione, Confprofessioni, era denominata Consilp, Confederazione sindacale italiana dei liberi professionisti, denominazione che mantenne fino alla fine degli anni '90.

⁽²¹⁹⁾ Cfr. Art. 2 dello Statuto di Confprofessioni del 13 luglio 2016 in cui sono elencati gli scopi della Confederazione.

⁽²²⁰⁾ UNGDCEC – Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili; ANREV – Associazione Nazionale Revisori Contabili; ANCL – Associazione Nazionale Consulenti del lavoro; ANC – Associazione Nazionale Commercialisti; ADC – Associazione dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili Sindacato Unitario.

⁽²²¹⁾ ANF – Associazione Nazionale Forense; FEDERNOTAI – Il sindacato dei notai italiani.

⁽²²²⁾ SINGEOP – Sindacato Nazionale dei Geologi Professionisti; INARSIND – Sindacato Nazionale degli Architetti degli Ingegneri liberi professionisti; FIDAF – Federazione Italiana dei Dottori in Scienze Agrarie e Scienze Forestali; ASSOINGEGNERI – Associazioni Ingegneri Liberi Professionisti; ANTEC – Associazione Nazionale Tecnici e Tecnici Laureati; ALA – Associazione Liberi Architetti

⁽²²³⁾ PLP – Associazione Psicologi Liberi Professionisti; Fimp – Federazione italiana medici pediatri; FIMMG – Federazione Italiana Medici di Medicina Generale; A.N.M.V.I. – Associazione Nazionale Medici Veterinari Italiani; ANDI – Associazione Nazionale Dentisti Italiani.

⁽²²⁴⁾ CIPA – Confederazione Italiana Professionisti e Artisti; ARI – Associazione Restauratori Italiani; ANA – Associazione Nazionale Archeologi.

Confprofessioni è, inoltre, firmataria, in qualità di parte datoriale, del contratto collettivo per i dipendenti degli studi professionali con le organizzazioni di rappresentanza sindacale Filcams CGIL, Fisascat CISL, Uiltucs ⁽²²⁵⁾.

Nel corso degli anni, è emerso in seno alla Confederazione, il bisogno di allineare l'intento di rappresentanza generale degli interessi dei liberi professionisti con la rappresentanza contrattuale-negoziabile, in particolare al fine di estendere alcune tutele contrattuali (di cui sono destinatari tradizionalmente i soli lavoratori dipendenti) anche alla categoria dei liberi professionisti. Il primo passo si è realizzato attraverso una estensione delle tutele *welfaristiche* previste dalla bilateralità di settore anche ai professionisti con dipendenti.

Il rinnovo contrattuale del 17 aprile 2015, ha istituito la cd. Gestione Professionisti che rappresenta nel panorama della contrattazione collettiva una rara sperimentazione contrattuale, esempio di tutela professionale universalistica che consiste nell'estensione di misure di *welfare* derivanti dalla bilateralità anche a categorie di lavoratori diverse da quelle tradizionalmente coperte dalla contrattazione collettiva e quindi dai sistemi bilaterali costituiti nei diversi settori dell'economia ⁽²²⁶⁾.

La prospettiva futura, con il “*contratto collettivo degli studi e delle attività professionali*”, le parti sottoscrittrici mirano, oltre ad ampliare il campo di applicazione del contratto collettivo, ad includere, attraverso la possibilità di accesso alle prestazioni della bilateralità, professionisti e lavoratori autonomi titolari di partita IVA, non datori di lavoro.

La strada verso questa direzione è oramai matura poiché nell'attuale contesto molto variegato di esercizio delle attività professionali, dovuto principalmente alle spinte del mercato verso servizi professionali sempre più diversificati e specialistici, il concetto tradizionale di “studio professionale” cui la contrattazione collettiva ha

⁽²²⁵⁾ L'ultimo contratto collettivo nazionale per i dipendenti degli studi professionali è stato sottoscritto il 17 aprile 2015. Per un approfondimento storico-cronologico in merito alla contrattazione collettiva portata avanti da Confprofessioni a partire dal primo contratto collettivo nazionale per i dipendenti degli studi professionali post-corporativo, sottoscritto il 20 dicembre 1978 si veda il *Rapporto 2018 sulle libere professioni in Italia*, a cura dell'Osservatorio delle libere professioni, pp. 73-83.

⁽²²⁶⁾ Cfr. TOMASSETTI P., *op. cit.*, p. 753.

sempre fatto riferimento, è destinato a lasciare spazio a variegata modalità di esercizio dell'attività professionale.

Lo studio professionale costituito da uno o due addetti ausiliari che collaborano con il libero professionista titolare nonostante sia ancora presente in gran parte, lascia sempre più spazio a strutture complesse. Lo svolgimento dell'attività professionale, oggi, si realizza attraverso molteplici forme giuridiche: lavoro autonomo *tout court*, collaborazioni, varie forme aggregative disciplinate dalla legge (società tra professionisti, contratto sociale che lega il professionista alla società o cooperativa e reti tra professionisti) e infine lavoro subordinato (salvo incompatibilità per alcune professioni ordinistiche come per la professione forense). E' evidente che in questo contesto, emergono interessi di tutela del professionista molto diversificati a seconda della diversa posizione sul mercato, dalla presenza o meno di una vasta clientela e della diversa consistenza organizzativa.

La diversificazione e scomposizione degli interessi delle categorie professionali⁽²²⁷⁾, rappresenta un campo di esplorazione per una realtà come Confprofessioni che vuole essere un riferimento di rappresentanza collettiva per tutti i liberi professionisti datori di lavoro e non, professioni regolamentate ed iscritte e non a un albo o collegio.

Protocollo d'intesa per l'istituzione dello "Sportello dedicato al lavoro autonomo" tra Confprofessioni e Anpal Servizi

Nell'ambito delle tutele sul mercato del lavoro previste dall'art. 10 della legge 81/2017 per i lavoratori autonomi e professionisti, il protocollo d'intesa per la collaborazione interistituzionale tra Confprofessioni e Anpal Servizi sottoscritto il 21

⁽²²⁷⁾ Nell'indagine circa lo spazio operativo che spetta al sindacato rispetto all'Ordine professionale, emerge una tesi secondo cui un reale campo di azione per le organizzazioni sindacali consegue al diversificarsi degli interessi all'interno del gruppo professionale CARINCI M. T., *Attività professionali, rappresentanza collettiva, strumenti di autotutela*, CSDLE "Massimo d'Antona".IT – 69/2008; nella medesima direzione è la tesi di ROSSI G., *Enti pubblici associativi*, secondo il quale "in un panorama in cui l'Ordine ha il monopolio della rappresentanza del gruppo - ai sindacati rimane la prerogativa di rappresentare la diversità di interessi all'interno della categoria, che richiede espressioni differenziate rispetto a quelle necessariamente unitarie degli Ordini".

febbraio 2019 costituisce un primo segnale dell'avvio di un percorso di attuazione della legge in oggetto, con riferimento all'istituzione degli sportelli del lavoro autonomo all'interno dei centri per l'impiego.

Come visto *infra* nel Capitolo III, lo sportello del lavoro autonomo, è uno strumento innovativo introdotto dalla legge 81/2017 al fine di sostenere nel mercato del lavoro i lavoratori autonomi attraverso intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e circolazione di informazioni utili per lo svolgimento dell'attività professionale.

Il protocollo sottoscritto da Confprofessioni e Anpal Servizi prevede che, ciascuno per i propri ambiti di competenza e responsabilità, promuovano presso le Regioni l'istituzione nei centri per l'impiego dello sportello del lavoro autonomo oltre che il sostegno per l'attivazione e il funzionamento dello stesso.

Il raccordo con Anpal Servizi, da parte dell'organizzazione datoriale dei liberi professionisti, è motivato dal fatto che i centri per l'impiego sono strutture distribuite sul territorio nazionale e destinate a funzioni di servizi per il lavoro sotto il controllo delle Regioni, come prevede la normativa d.lgs. n. 150/2015. Inoltre, il protocollo per l'istituzione degli sportelli del lavoro autonomo rientra in una specifica azione in attuazione di convenzioni tra Anpal Servizi e Regioni per l'attuazione del piano operativo 2017-2020 ammesso a contributo a valere sul PON SPAO "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" adottato con Decisione della Commissione Europea C (2014)10100 del 17 dicembre 2014.

Il tentativo di avviare la cooperazione con le istituzioni pubbliche anche regionali, rappresenta un primo passaggio, non previsto dalla legge, ma necessitato per la messa in funzione nei CPI degli sportelli del lavoro autonomo, che come specifica la l. 81/2017, non prevede lo stanziamento ulteriore di risorse economiche e personali per il corretto funzionamento dello strumento.

A questo fine, le parti del protocollo si impegnano a: condividere con ciascuna Regione l'iniziativa, nell'ambito di appositi incontri volti anche a identificare i fabbisogni specifici sul territorio; promuovere il coinvolgimento dei diversi attori che, sul territorio, possono concorrere alla attivazione e al funzionamento degli Sportelli; supportare le Regioni nella stipula delle convenzioni di cui al comma 1 dell'art. 10, l. 81/2017; mettere a disposizione la propria rete territoriale e il proprio patrimonio

informativo per il funzionamento degli Sportelli; promuovere la raccolta e la diffusione di modelli e buone pratiche e valorizzarle in un'ottica di benchmarking; incontrarsi periodicamente per una verifica dello stato di attuazione del protocollo.

Al momento non si sono registrati significativi passi in avanti, al di fuori della sottoscrizione del protocollo di collaborazione e del reciproco impegno, da parte di Confprofessioni e Anpal Servizi, in quanto è necessario, per l'effettivo realizzarsi del progetto di attuazione della norma di legge, il coinvolgimento e dialogo con le Regioni che hanno competenza specifica sui centri per l'impiego.

Tuttavia, Confprofessioni è disponibile all'avvio di una sperimentazione in alcune Regioni, con alcuni centri per l'impiego, mettendo a disposizione le competenze dei professionisti associati, i quali in una prima fase di applicazione, forniranno all'utenza informazioni e orientamento. L'attivazione di un sistema di intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro viene considerata ancora un'operazione complessa da realizzare che presuppone uno sforzo organizzativo non indifferente, quindi rinviata a una fase più evoluta di sperimentazione.

I contenuti dell'informazione da fornire ai lavoratori autonomi e professionisti, consisteranno in alcuni temi imprescindibili per un corretto e proficuo svolgimento dell'attività professionale: avvio dell'attività, fisco e previdenza, welfare, accesso al credito e fondi strutturali europei. A titolo esemplificativo, potranno essere fornite informazioni in merito a: apertura della partita IVA, regime fiscale da applicare, se iscriversi all'INPS, all'ordine professionale e alla cassa di previdenza e quali sono le imposte a cui sono soggetti i liberi professionisti e i regimi agevolati per i professionisti più giovani; welfare integrativo contrattuale (*vedi successivo par.*), prestazioni fornite dalle Casse professionali e dall'INPS per i liberi professionisti (sostegno al reddito, salute etc...); accesso al credito attraverso l'utilizzo di confidi e convenzioni con istituti di credito, agevolazioni nazionali e regionali (voucher formativi, corsi di formazione, coworking, garanzie e contributi per l'investimento), fondi strutturali europei (es. Fondo sociale europeo attraverso cui le Regioni possono costruire bandi per sostenere l'avvio e lo sviluppo delle attività economiche tra cui quelle professionali).

L'estensione del welfare integrativo per i liberi professionisti datore di lavoro e non: la Gestione Professionisti

Nell'ultimo rinnovo del contratto collettivo per i dipendenti degli studi professionali del 17 aprile 2015 è stata introdotta una novità dedicata ai liberi professionisti: l'attivazione automatica delle coperture di assistenza sanitaria integrativa per i datori di lavoro che applicano il contratto e che sono in regola con il versamento dei contributi alla bilateralità di settore.

L'art. 14 del C.c.n.l. studi professionali ha individuato, nell'ambito dell'Ente Bilaterale degli Studi Professionali, la Gestione Professionisti, una gestione autonoma e separata dedicata alla attivazione e alla gestione delle coperture e dei servizi relativi all'assistenza integrativa specificatamente dedicata ai professionisti ⁽²²⁸⁾. L'intervento a favore dei professionisti datori di lavoro riguarda in primo luogo il welfare sanitario. Sono previsti diversi pacchetti di prestazioni che variano a seconda del numero dei dipendenti che aderiscono alla bilateralità e quindi dei contributi che vengono versati. Le misure consistono in check-up annuale, visite specialistiche, trattamenti fisioterapici, diaria per inabilità temporanea a seguito di malattia o di infortunio, indennizzi per invalidità permanente e morte da infortunio, pacchetto maternità dedicato alle professioniste iscritte, interventi per emergenze allo studio/ufficio, accertamenti diagnostici e terapie, e un servizio di monitoraggio di alcune patologie croniche (Monitor Salute).

Una particolare opportunità è stata dedicata ai professionisti del mondo legale, al fine di agevolarli nella attivazione della copertura infortuni, così come prevista dal Decreto del Ministero della Giustizia del 22 settembre 2016, anche per i collaboratori e tirocinanti degli studi legali. Nell'ambito della Gestione Professionisti è stato realizzato il Piano Infortuni & Welfare dedicato ad avvocati, collaboratori e tirocinanti degli studi legali.

⁽²²⁸⁾ L'art. 14 (Welfare integrativo per i liberi professionisti): *Le Parti intendono garantire ai liberi professionisti, datori di lavoro e non, forme di assistenza sanitaria integrativa. Per tale finalità verrà costituita una gestione autonoma e separata nell'ambito di Ebipro che verrà disciplinata mediante l'allegato di cui all'articolo precedente.*

A partire dal 1° agosto 2015 risulta che siano state attivate 30.000 coperture in favore dei professionisti che risultavano a quella data iscritti alla bilateralità ed in regola con il versamento dei contributi previsti dal contratto ⁽²²⁹⁾.

Verso un nuovo contratto collettivo nazionale per gli studi e le attività professionali, quali possibili novità?

Come visto nel paragrafo precedente, il rinnovo del contratto collettivo nazionale per i dipendenti degli studi professionali, sottoscritto da Confprofessioni, ha mostrato una apertura innovativa verso l'estensione di prestazioni di *welfare* della bilateralità di settore ai professionisti datori di lavoro.

Come accennato *infra* par..., l'art. 14 del C.c.n.l. prevede che “*Le Parti intendono garantire ai liberi professionisti, datori di lavoro e non, forme di assistenza sanitaria integrativa [...]*”. Il riferimento ai professionisti *non* datori di lavoro costituisce il successivo e atteso passaggio verso l'estensione *tout court* delle tutele della bilateralità del settore a tutte le attività professionali svolte anche in forma individuale.

⁽²²⁹⁾ Cfr. Rapporto 2018 sulle libere professioni in Italia, a cura dell'Osservatorio delle libere professioni di Confprofessioni.

CONCLUSIONI

Il lavoro autonomo e professionale è tutelato al pari delle altre tipologie di lavoro (lavoro subordinato *in primis*) nella nostra Costituzione. Questa è la premessa della presente ricerca che incoraggia una riflessione sulla necessità per il diritto del lavoro di intervenire al fine di rendere effettiva questa tutela.

A seguito dell'analisi che si è tentato di realizzare nelle precedenti pagine, circa lo stato di regolazione del lavoro autonomo e professionale in Italia, l'esito di questa riflessione è solo parzialmente positivo. Il superamento della impostazione dominante che fonda la nostra materia, ossia il lavoro subordinato come oggetto dello studio del diritto del lavoro, è ancora all'inizio.

Non possono, però, che essere sottolineati gli importanti segnali provenienti dai recenti interventi legislativi, volti ad includere nell'area del lavoro tutelato in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.) anche il lavoro autonomo, da sempre lasciato a se stesso e in balia dei puri meccanismi di mercato. La prospettiva dei più recenti interventi legislativi è infatti proprio quella di un "*diritto del lavoro che allarga i suoi spazi, senza pretese di irrigimentazione, verso il variegato mondo del lavoro autonomo*" ⁽²³⁰⁾.

Come è stato esposto, nel corpo della presente ricerca, i tentativi della legge 4/2013, della legge 81/2017, e della legge sull'equo compenso delle prestazioni professionali, contribuiscono solo in parte e in modo non sempre adeguato ed uniforme a fornire un quadro di reali ed efficaci tutele al lavoro autonomo e professionale.

La legge n. 4/2013, come ricostruita e contestualizzata nel capitolo II, risente nella sua complessiva impostazione della disciplina europea in materia di professioni regolamentate e non regolamentate, o più in generale dei servizi professionali all'interno del mercato unico europeo. I principi, infatti, su cui si fonda l'intero sistema sono quelli di libera concorrenza e di libera prestazione dei servizi che permeano anche l'attività del libero professionista considerato, pertanto, alla stregua di un soggetto presente sul mercato dei servizi al pari delle imprese. In questa direzione la legge n.

⁽²³⁰⁾ Cit. TURSI A., *I confini della gestione separata: questioni in tema di inquadramento previdenziale dei produttori assicurativi e delle modelle*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, fasc. 2, p. 126.

4/2013 costruisce un sistema di tutele, non tanto per il lavoratore autonomo-libero professionista (sentenza del Consiglio di Stato n. 00546/2019), quanto in primo luogo per i consumatori/utenti che beneficiano delle prestazioni professionali, attraverso un sistema di certificazioni e attestazioni di qualità delle competenze e abilità che dovrebbero anche consentire un migliore posizionamento sul mercato del professionista. Tuttavia, in assenza di un complessivo recepimento da parte del mercato del valore delle certificazioni di qualità, la mera valorizzazione “formale” delle competenze e della professionalità del lavoro autonomo professionale, attraverso il sistema certificatorio della legge 4/2013, non può essere ancora considerato una nuova forma di tutela diretta o “di nuova generazione” per questi lavoratori.

Anzi, è presente il rischio che possano essere realizzati comportamenti opportunistici da parte di alcuni professionisti che aspirano a ritagliarsi spazi all'interno di alcune attività professionali riservate. Per tale ragione l'attività della Commissione tecnica UNI sulle attività professionali non regolamentate assume un importante ruolo di garanzia e controllo, se svolta, evidentemente, con trasparenza e imparzialità nelle procedure di normazione tecnica.

La legge 81/2017, impropriamente definita “Statuto del lavoro autonomo”, vista l'assenza di qualsiasi similitudine con le proposte di Statuto elaborate a partire dagli anni '90 del secolo scorso, è un corpo di norme senza un vero e proprio orientamento giuslavoristico, se non per alcune disposizioni in materia di welfare e tutele sul mercato del lavoro, tutt'altro che capaci di dispiegare effetti senza un sostegno applicativo da parte dei soggetti destinatari e delle loro parti sociali più rappresentative.

Ma soprattutto vi sono norme, tutt'altro che marginali, rimaste ancora oggi inattuatae.

Il riferimento è alle deleghe al Governo contenute nella legge 81/2017 ad intervenire sui delicatissimi temi degli atti pubblici rimessi ai professionisti e delle norme in materia di protezione sociale e al tavolo di concertazione tecnica in materia di lavoro autonomo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali finora mai costituito ufficialmente.

Un discorso analogo vale per la legge sull'equo compenso delle prestazioni professionali. Una norma pensata per una categoria ben precisa di professionisti (avvocati) ma poi con l'ampliamento del suo campo di applicazione a tutti gli altri

professionisti in modo indifferenziato, si è rivelata complessa da rendere operativa, poiché si pone il problema di come far funzionare un equo compenso in assenza di parametri ministeriali di riferimento (come per il caso dei professionisti *ex lege* 4/2013). Inoltre, la garanzia di un equo compenso per le prestazioni svolte dai professionisti nei confronti della Pubblica Amministrazione, è tutt'altro che assicurata con la formulazione contenuta nel comma 3 dell'art. 19-*quaterdecies* del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148. Questa disposizione, che estende il principio dell'equo compenso ai rapporti con la P.A., sicuramente abbraccia e include le amministrazioni statali e locali, ma potrebbe non includere le amministrazioni regionali, sulle quali esiste una riserva di competenza legislativa regionale. L'estensione esplicitata nelle leggi regionali che si stanno approvando in questi mesi, completa e rafforza il campo di applicazione del principio, e conferisce al principio maggiore concretezza rispetto alle formule generiche adottate dalla legge statale.

Un aspetto poco trascurato, però, nel dibattito giuslavorista, è che la legge sull'equo compenso rappresenta per un verso l'attuazione di un diritto a una *retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro* che è assicurato dalla Costituzione (art. 36) tendenzialmente al lavoratore subordinato e che in ottica evolutiva non può che essere esteso anche al lavoratore autonomo e al professionista seppur con adattamenti necessari alla diversa attività autonoma. Molto incerta è la prospettiva, invece, che il dibattito attorno all'applicabilità dell'art. 36 Cost. al lavoro autonomo e professionale, possa riguardare in un prossimo futuro anche il diritto al riposo settimanale e alle ferie annuali retribuite. Con riferimento alle seconde, il Parlamento europeo e il Consiglio il 24 maggio 2019 hanno approvato una direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione Europea (PE-CONS 43/19) applicabile ai lavoratori secondo i criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea escludendo, quindi, i lavoratori effettivamente autonomi. Tuttavia, a questo proposito, la Corte di giustizia nella sentenza del 29 novembre 2017 relativa alla causa C-214/16 (in cui era coinvolto un lavoratore britannico con contratto di lavoro autonomo con retribuzione basata su commissioni) ribadisce il principio del diritto sociale dell'Unione europea ed espressamente fissato dalla Carta dei diritti fondamentali, secondo cui ogni lavoratore

(a prescindere dalla tipologia di rapporto di lavoro) ha diritto alle ferie annuali retribuite.

Sulla base del quadro normativo e costituzionale (nazionale) attuale, appare però difficile optare verso una evoluzione in questo senso delle tutele per i lavoratori autonomi puri, seppur vi siano segnali di apertura da parte del legislatore europeo.

Molto più probabile è la prospettiva di un adeguamento e rafforzamento delle tutele per i lavoratori autonomi presenti nella legge 81/2017, come ha già annunciato la Consulta sul lavoro autonomo e le professioni istituita presso il CNEL, quale espressione delle forze sociali e delle associazioni di rappresentanza di secondo livello del lavoro autonomo.

E' ancora in fase di predisposizione, infatti, un disegno di legge per ampliare gli strumenti di *welfare* riservati ai lavoratori autonomi, in particolare il possibile incremento delle prestazioni e della platea dei beneficiari delle indennità di malattia e maternità e degli assegni familiari, alla promozione dell'assistenza sanitaria integrativa attraverso forme mutualistiche, fino al sostegno degli investimenti in formazione, specializzazione e riqualificazione professionale e, infine, la previsione di un ammortizzatore sociale universale, finalizzato all'eventuale sostegno ai professionisti nei periodi di forte riduzione del reddito.

Del resto i temi prioritari su cui è fondamentale il dialogo e la riflessione tra le parti rappresentatrici del lavoro autonomo e professionale sono essenzialmente il rafforzamento delle tutele già previste a livello minimo dalla legge 81/2017 (maternità, malattia, formazione e pensioni); la possibile realizzazione di un ammortizzatore sociale universale in particolare di sostegno al reddito in caso di calo fisiologico dell'attività quindi non legato alla cessazione dell'attività professionale; il *welfare* e assistenza sanitaria integrativa anche attraverso la sperimentazione di forme di mutualità; la formazione continua per i lavoratori autonomi.

La necessità di un confronto diretto con le parti sociali rappresentative del lavoro autonomo e professionale le quali, come si è visto (capitolo IV), possono contribuire a integrare tutele anche legate al *welfare* a favore dei professionisti, con la finalità di trovare le più adeguate soluzioni di tutela e promozione del lavoro autonomo, appare in definitiva *conditio sine qua non* della realizzazione della tutela di matrice *costituzionale* del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni.

LITERATURE REVIEW (rassegna dottrinarica ragionata)

Il lavoro nella Costituzione

Con riferimento ai contributi esegetici e costruttivi della dottrina alla disamina delle disposizioni fondamentali e di quelle contenute nel titolo dei rapporti economico-sociali, che la Costituzione in vario modo riferisce al fenomeno lavoro, non vi sono risultati rilevanti sotto il profilo della quantità, si veda per una disamina dei contributi e della trattazioni più rilevanti SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale* di CATALDI E., FLAMMIA R., MAZZIOTTI F., MORTILLARO F., PERONE G. C., SCOGNAMIGLIO R., SIMI V., VENETO G. (ricerca diretta da SCOGNAMIGLIO R.), Franco Angeli editore, 1978, il quale cita i pochi scritti dei primi anni dall'entrata in vigore della Costituzione rilevanti sotto questo profilo, GIANNINI M. S., *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1949, fasc. 1; CRISAFULLI V., *Appunti preliminari sul diritto del lavoro nella Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1951, fasc. 1; SANSEVERINO R., *Il lavoro nella nuova Costituzione italiana*, in *Dir. lav.*, 1948, fasc. 1; MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, fasc. 1; CHIARELLI M., *L'organizzazione sindacale nella costituzione e nella legge futura*, in *Dir. lav.*, 1948, fasc. 1; GASPARRI P., *I principi costituzionali del nuovo diritto sindacale*, in *Dir. lav.*, 1948, fasc. 1; ALIBRANDI G., *La previdenza sociale nella nuova Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1948, fasc. 1; ZUDDAS, *Il lavoro nella nuova Costituzione italiana*, in *Arch. ric. giurid.*, 1950; PERTICONE G., *Stabilimento (II Libertà di stabilimento dei professionisti)*, in *Enc. giur.*, XXX, 1993; CHIARELLI M., *e professioni: Stato e mercato nella regolazione dei servizi professionali*, in *Istituto della enciclopedia italiana*, 2018; PESSI R., *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci editore, Bari, 2019.

Per quanto riguarda le trattazioni di carattere generale, in prevalenza di estrazione gius-pubblicistica, inserite nei commenti alla Costituzione si veda AMORTH, *La Costituzione italiana, Commento sistematico*, Milano, 1948; CAMALANDREI LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1960; CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; MORTATI C., *La*

Costituzione in senso materiale, Milano, 1940; BASCHERI BIANCHI D'ESPINOSA, GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949; CARULLO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Bologna, 1948; GIUGNI A., *La nuova Costituzione*, Bologna, 1948; PERGOLESI, *Costituzione della Repubblica Italiana*, Bologna, 1948; Commentario della Costituzione, (a cura di) BRANCA G., vol. 1, Bologna-Roma, 1975.

Con riferimento alla riferibilità delle prescrizioni degli artt. 35-38 Cost., ai lavoratori autonomi, la dottrina non ha proposto una posizione univoca. Per una sintesi delle diverse posizioni si veda CARAVITA B., *Commento agli artt. 35 e 36*, in AA.VV. (a cura di CRISAFULLI V.- PALADIN L.), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990. Secondo la maggioranza della dottrina, la tutela prevista dall'art. 35 Cost., avrebbe ad oggetto il lavoro svolto in situazione di soggezione o sotto protezione, sia esso subordinato o autonomo, si veda PERA G., *Diritto del lavoro*, 1980; LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, 1985; SCOGNAMIGLIO G., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, 1978; PROSPERETTI, *Lavoro*, in *Enc. dir.* Una parte della dottrina ritiene invece, di dover restringere la tutela al solo lavoro subordinato, si veda TREU T., *sub art. 35, comma 1*, in *Comm. Branca*; NATOLI U., *Limiti costituzionali all'autonomia privata nel rapporto di lavoro. I. Introduzione*, Edizioni scientifiche italiane, 1982.

Riguardo i contributi dedicati all'analisi delle singole disposizioni costituzionali, che danno la misura della rilevanza costituzionale della materia, per l'art. 36 della Costituzione si veda PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1950, fasc. 1; SCOGNAMIGLIO R., *Sull'applicabilità dell'art. 36 della Costituzione in tema di retribuzione del lavoratore*, in *Foro civ.*, 1951.

Con riferimento a una interpretazione sistematica del testo costituzionale tesa a comprendere ampiamente nella nozione di lavoro derivante dai principi fondamentali degli artt. 1-2-4 Cost. in collegamento con gli artt. 35 ss. Cost. una prospettiva personalista di lavoro inteso come espressione della personalità sociale dell'uomo per cui sono ricompresi sia i lavoratori autonomi, professionisti, dipendenti pubblici e privati, contrattisti, collaboratori coordinati e continuativi, finanche gli imprenditori, si veda COLAVITTI G., *La libertà professionale tra Costituzione e mercato*,

Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica, Giappichelli editore, Torino, 2012, pp. 28-31; DI GASPARE G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2008, fasc. 3; ID., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 2003; ID., *Il principio lavoristico nella Costituzione Repubblicana*, nota per il Gruppo di studio Astrid su "La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione", 2 settembre 2009.

Invero ci sono simili tendenze interpretative anche nella dottrina più risalente, si veda ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; MAZZIOTTI M., *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973; e in una dottrina più recente CARIOLA A., *Art. 4*, in BIFULCO A., CELOTTO M, OLIVETI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Milanofiori, Assago, 2006.

Sulla disciplina europea delle professioni

La materia delle libere professioni *species* circoscritta del *genus* più ampio e variegato del lavoro autonomo, si veda per tale definizione PERULLI A., *Il lavoro autonomo*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da CICU A. e MESSINEO F., Giuffrè, Milano, 1996, è oggetto di trattazioni del diritto privato e in particolare del diritto privato europeo, considerata la forte influenza della normativa comunitaria in materia, si veda in tal senso IANNIELLO-SALICETI A., *Le professioni non regolamentate*, in NOGLER L. (a cura di) *Le attività autonome*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, vol. VI, 2006, pp. 241 ss.; VICICONTE G., *Il sistema generale del riconoscimento dei titoli professionali*, in *Le professioni non regolamentate*, in NOGLER L. (a cura di) *Le attività autonome*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, Vol. 6, 2006, pp. 207-231; VICICONTE G., LIMBERNI L., *La professione forense ed il contesto europeo di riferimento*, in VICICONTE G. (a cura di), *L'Avvocato e l'Europa*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 186; ZILIO GRANDI G., *Contratto d'opera intellettuale e professioni intellettuali*, in PERULLI A. (a cura di) *I contratti nuovi*, dir. da CENDON P., Torino, Utet, vol. VI, 2003; TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, 2012; MORVIDUCCI C., *Le Professioni*, in CHITI M. GRECO P.E. (a cura di), in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007;

PERTICONE G., *Stabilimento (Il Libertà di stabilimento dei professionisti)*, in *Enc. giur.*, XXX, 1993; AMBROSINI E., *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Dir. Un. Eu.*, 2014, fasc. 1; CHIARELLI M., *Concorrenza e professioni: Stato e mercato nella regolazione dei servizi professionali*, in *Istituto della enciclopedia italiana*, 2018; BURATTI A., *La legislazione in tema di professioni in Europa*, in *Rapporto 2018 sulle libere professioni in Italia*, a cura dell'Osservatorio delle libere professioni di Confprofessioni, 2018.

Non mancano, tuttavia, contributi dottrinari che analizzano il tema del lavoro professionale alla luce delle riforme comunitarie degli ultimi anni, appartenenti al diritto del lavoro “europeo”, si veda tra i pochi riferimenti disponibili MAGNANI M., *Il diritto del lavoro e le sue categorie. Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Cedam, 2008; MAGNANI M., *Lavoro autonomo e riforma dei servizi professionali alla luce delle disposizioni comunitarie*, in *Riv. it. dir. lav. rel. ind.*, 2007, fasc. 1; GALANTINO L., *La disciplina comunitaria delle libere professioni*, in *Il diritto del lavoro*, 1999.

Infine, per un ulteriore approfondimento anche attraverso un confronto comparato con il quadro normativo di altri Stati europei, in merito agli ulteriori interventi legislativi che si inseriscono nel più ampio tentativo di liberalizzazione dei servizi professionali, si rinvia a *Il lavoro negli studi professionali. Quadro normativo, modelli organizzativi, tipologie contrattuali in Italia, Francia, Germania e Regno Unito*, (a cura di TIRABOSCHI M.), in *I Quaderni di Confprofessioni*, Wolters Kluwer, 2012, p. 52; *Trasformazioni delle professioni e regolazione in Europa. Una comparazione dei mutamenti nei sistemi professionali in Francia, Germania, Italia e Regno Unito*, (a cura di FELTRIN P.), in *I quaderni di Confprofessioni*, Wolters Kluwer, 2012, p. 190-198.

Sulla legge 14 gennaio 2013, n. 4

La dottrina gius-lavoristica non ha approfondito in modo sistematico l'impatto della legge 14 gennaio 2013, n. 4 recante “*Disposizioni per le professioni non organizzate*” se non per quanto attiene il confronto con la recente legge 81/2017, si veda CASANO L., *Lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della*

professionalità, in *Dir. rel. ind.*, 2018, fasc. 2, la quale sottolinea la diversa prospettiva e visione sottesa alle due leggi, sottolineando la portata innovativa della prima.

Nella stessa direzione si muove l'opinione espressa nel Rapporto Adapt "*Il futuro delle professioni nell'economia 4.0. tra (nuove) regole e rappresentanza* (a cura di) M. Tiraboschi, in *Adapt University Press*, 2018, in cui si sostiene la modernità della legge 4/2013 in cui il professionista rafforza la propria presenza sul mercato attraverso le competenze e l'opera delle associazioni di rappresentanza. Infatti, la legge 4/2013, secondo gli Autori del rapporto, rappresenta un modo di governare il mercato privo di logiche pubblicistiche, in un'ottica di tutela del consumatore, al fine di garantire la concorrenza puntando sulla identità personale, sulle competenze e su chi può aggregarle, validarle e certificarle. In tal senso, la legge 4/2013 è intervenuta su due profili strettamente complementari: la rappresentanza del lavoro autonomo con le associazioni professionali e le forme aggregative che operano, a differenza degli ordini professionali, non sulla concorrenza ma nella concorrenza quali garanti della trasparenza del mercato e della qualità delle prestazioni offerte, e la certificazione delle competenze su base volontaria che si affianca al sistema di certificazione pubblico previsto dalla l. n. 92/2012 e implementato dal d.lgs. n. 13/2013.

Tra i primi commenti alla legge 4/2013 si rileva il contributo di carattere divulgativo di SANTAMARIA A., *Le professioni "non regolamentate" escono dall'ombra*, in *Bollettino Adapt*, 2013, il quale evidenzia come le professioni cd. non protette la cui importanza è crescente all'interno del tessuto economico-produttivo e occupazionale italiano, si erano da tempo organizzate autonomamente anche per "emergere dall'ombra" in cui la legislazione le aveva relegate.

Una visione critica nei confronti della legge 4/2013 è, invece, di CHIARELLI M., *Concorrenza e professioni: Stato e mercato nella regolazione dei servizi professionali*, in *Istituto della enciclopedia italiana*, 2018, secondo la quale, la legge 4/2013, presenta alcuni limiti vistosi: non individua una precisa demarcazione tra professioni protette e non protette, generando criticità soprattutto nel caso di professioni in grado di operare in uno stesso spazio di mercato; le associazioni delle professioni non organizzate contenute in un elenco tenuto al Ministero dello sviluppo economico sono pubblicate sulla base della sola dichiarazione dei rappresentanti legali di essere in possesso dei requisiti richiesti dalla legge, senza alcuna verifica formale. Alla luce del sistema

costruito dalla legge, secondo l'Autrice, sussiste il concreto rischio che coloro i quali non hanno sostenuto un esame di Stato e non si sono iscritti in un Albo per l'esercizio di una determinata professione regolamentata, possano svolgere le stesse attività per il solo fatto di appartenere a una associazione privata, creando negli utenti falsi affidamenti sulle reali qualità possedute dal professionista. Infine, l'Autrice ricorda che il sistema delle attestazioni di qualità potrebbe generare un *business* anche in considerazione del fatto che le stesse associazioni collaborano alla stesura delle norme tecniche e possono costituire organismi di certificazione. Gli stessi rilievi critici sono stati sollevati da COLAVITTI G., *Le professioni "non organizzate" e la trasparenza del mercato dei servizi professionali*, in *Previdenza forese*, 2013, fasc. 1; COLAVITTI G., COLAVITTI G., *La libertà professionale tra Costituzione e mercato, Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica*, Giappichelli editore, Torino, 2012.

Con riferimento alle specifiche opinioni delle singole professioni ricomprese nel campo di applicazione della legge 4/2013, la quantità dei contributi scientifici è modesta, e riguardano specificatamente tre categorie di professionisti: per gli antropologi GIACALONE F., *Professioni non organizzate. Analizzando una legge in merito al ruolo degli antropologi*, in *EtnoAntropologia*, 2013, n. 1 e COLAJANNI A., *Quale idea sul possibile futuro delle nostre antropologie*, in *EtnoAntropologia*, 2013, fasc. 1; per i bibliotecari DE MAGISTRIS R., *Il riconoscimento delle professioni non regolamentate e la legge n. 4 del 14 gennaio 2013*, in *AIB Studi*, vol. 53 n.3, 2013; per i counselors PIETRO TRENTIN, in *La legge 4/2013, la professione del counselor e le sfide del prossimo futuro*, Grounding 2013 n. 3.

Sulle teorie dottrinali tese a includere il lavoro autonomo nel diritto del lavoro

Se il diritto costituzionale del lavoro (vedi *infra* p...) ci consente di affermare che il lavoro autonomo e professionale è tutelato nel nostro ordinamento al pari del lavoro subordinato, in questa sezione si vuole indicare, senza pretesa di esaustività, le principali proposte dottrinali che a partire dagli '90 del secolo scorso, hanno tentato di teorizzare una possibile inclusione del lavoro autonomo nelle maglie del diritto del lavoro, da sempre appannaggio del lavoro subordinato.

Il dibattito che ha animato la dottrina negli ultimi dieci anni, circa la possibilità per il diritto del lavoro di intervenire sul mondo del lavoro autonomo, ha posto un primo punto fermo da cui prendere le mosse ovvero che l'universo dell'autonomia presenta una geografia più complessa rispetto al passato refrattaria a ipotesi semplificanti e unificanti, si veda in tal senso PERULLI A., *Per uno Statuto del lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, fasc. 3; PERULLI A., *Il Jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, in *Commentario breve*, 2018; MAGNANI M., *Quale Statuto per il lavoro autonomo?*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, fasc. 3. Secondo questi Autori la risposta del diritto del lavoro non può che essere declinata al plurale, in relazione alle richieste provenienti da un insieme composito di gruppi sociali, in particolare lavoratori autonomi, che sollecitano nuove forme di garanzia e di tutela, nei confronti dell'interlocutore politico, tradizionalmente attento maggiormente alle domande provenienti dal lavoro subordinato e dalla media-grande impresa.

Con riferimento alle diverse istanze provenienti da questa variegata base, una parte della dottrina che si è occupata del tema, è consapevole che il problema dal punto di vista delle politiche di promozione, tutela e sostegno, va affrontato con un complesso dosaggio di "più mercato" e al contempo "più regolazione", si veda PERULLI, *op. prec. cit.*; MAGNANI M., *op. prec. cit.* e MAGNANI M., *Lavoro autonomo e riforma dei servizi professionali alla luce delle disposizioni comunitarie*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2007, fasc. 1, la quale parla di soluzioni regolative che costituiscono il giusto *mix* tra più mercato (le professioni in particolare) e più tutele. Da una parte, infatti, vi sono lavoratori autonomi che chiedono e necessitano più mercato per "vendere" le proprie capacità e competenze, maggiore libertà di movimento sul mercato e maggiori *chances* di auto-organizzazione (professioni ad elevata qualificazione impegnate nei servizi per l'impresa), ci sono anche altri lavoratori autonomi che, invece, chiedono e necessitano nuove forme di tutela pubblica, tutele di tipo organico e identitario (professioni non protette) oppure incentivi/sgravi fiscali per l'attività d'impresa e l'attività professionale.

Da ricordare è anche la tesi del *movimento che mira all'avvicinamento del regime giuridico dell'autonomia e della subordinazione* di SUPIOT A., *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, fasc. 2, dovuto a tendenze generali della

trasformazione dei rapporti di lavoro (la metamorfosi giuridica del potere) in cui il lavoratore subordinato non è più necessariamente un semplice ingranaggio, privato di iniziativa all'interno di un'organizzazione fortemente gerarchica, e il lavoratore autonomo non è più necessariamente libero di operare come più gli piace. Piuttosto il lavoratore subordinato, fa posto a quello che si può definire autonomia nella subordinazione (per lo meno nel settore industriale, meno in quello dei servizi), mentre reciprocamente *il lavoro non subordinato si è aperto a ciò che si può chiamare obbedienza nell'indipendenza*. Quest'ultima tendenza (dipendenza nell'autonomia), quindi anche la tendenza generale di avvicinamento della subordinazione all'autonomia, è particolarmente visibile osservando il diritto della sicurezza sociale che come in Italia, si è estesa in maniera generalizzata anche ai lavoratori autonomi, si veda per un approfondimento LYON-CAEN G., *Le droit du travail non salarié*, Sirey, Parigi, 1990. Questo avvicinamento secondo SUPIOT A., *op. prec. cit.*, è rilevabile anche nell'evoluzione dei contratti professionali che strutturano l'attività degli autonomi. Vi sono, in particolare alcune tipologie di lavoratori autonomi integrati in reti di produzione o di distribuzione (ad es. nel settore agricolo e nel settore della distribuzione commerciale), i cui rapporti sono regolati da *contratti di integrazione* che formalizzano alcuni aspetti del rapporto di lavoro (norme commerciali, quali politica dei prezzi, pubblicità, servizi alla clientela) e tecniche (norme sulla qualità, fabbricazione etc...) in cambio della stabilità del rapporto. Questi contratti di integrazione sono contratti individuali, ma sono fortemente inquadrati sul piano collettivo, frequentemente con contratti tipo, nei quali le negoziazioni sono stipulate collettivamente, oppure attraverso veri accordi collettivi. Questa tendenza, che riguarda l'organizzazione delle imprese a rete, si manifesta sotto forme diverse secondo le professioni, cosa che conferma il legame strutturale fra il lavoro autonomo e il lavoro concreto. La tesi in oggetto, porta a dire che *il progressivo avvicinamento delle situazioni giuridiche del lavoratore subordinato e di quello autonomo, non può non interessare la posizione del diritto del lavoro (ma anche del diritto civile e del diritto commerciale) in materia di attività professionale*. Infatti, il dato di partenza elaborato da Supiot, dovrebbe incentivare a pensare a tutte le *relazioni di lavoro* (subordinate e autonome) in termini di *articolazione e non più contrapposizione*.

Sulla legge 22 maggio 2017, n. 81

La maggioranza della letteratura scientifica, che per prima ha commentato la legge 22 maggio 2017, n. 81, in materia di lavoro autonomo non imprenditoriale, ritiene che la legge in questione, si posizioni al crocevia di tre sistemi normativi: il diritto del lavoro e del welfare, il diritto civile e il diritto commerciale, “*collocandosi entro le coordinate sistemiche del nuovo diritto dei contratti*” stipulati tra imprese in condizioni di disparità contrattuale, e in particolare, nell’alveo delle discipline apprestate a favore del contraente debole. Si veda in particolare PERULLI A., *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017; CAVALLINI G., *Il divieto di abuso di dipendenza economica e gli strumenti del “nuovo” diritto civile a servizio del lavoro autonomo*, in BIASI M., ZILIO GRANDI G. (a cura di), *Commentario breve*, cit., p. 285; ALAIMO A., *Lo “Statuto dei lavoratori autonomi”: dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto dei lavori. Verso un’ulteriore diversificazione delle tutele?*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2018, n.3; CASANO L., *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge 81/2017 e l’attualità della legge n.4/2013*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, n. 2; GAROFALO D., *Nuovi modelli organizzativi e nuovi lavori*, in *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale* (a cura di D. Garofalo), in *Adapt University Press*, 2018, nota 1, p. 3. Sono presenti due tendenze di fondo: alcuni Autori sostengono che le disposizioni della legge 81/2017 costituiscono il completamento del quadro regolativo della normativa di attuazione della legge n. 183/2014 e in particolare delle previsioni del d.lgs. 81/2015, in materia di riordino delle tipologie contrattuali, seppur la legge in oggetto non sia tecnicamente collegata a quella delega, ma alla legge di stabilità 2016, si veda in questo senso GIUBBONI S., *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge 81/2017*, in *Gior. Dir. lav. rel. ind.*, 2017, 3, p. 472; PASSALACQUA P., *Gli incentivi alla formazione e al collocamento del lavoratore autonomo*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018. Dall’altro lato vi sono, invece, Autori che enfatizzano l’appellativo “politico” di *Jobs Act del lavoro autonomo* o “*Statuto del lavoro autonomo*” della legge 81/2017 per indicare come, per la prima volta, il Legislatore,

sia intervenuto non nella consueta prospettiva di definire il discrimine autonomia-subordinazione ma per apprestare garanzie minime al lavoro autonomo in quanto tale. In quest'ultima prospettiva, viene sottolineato come il lavoro autonomo, nella sua multiforme e complessa morfologia, entra per la prima volta nell'agenda del Legislatore "in positivo", come essenziale fattore di dinamismo del mercato del lavoro e di sviluppo economico del Paese, si veda DE MARINIS N., *Luogo e tempo di lavoro e redistribuzione delle garanzie giuslavoristiche (Diritto del lavoro della miseria e miseria del diritto del lavoro)*, WP C.S.D.L.E. "Massimo d'Antona" – IT, 2017, n. 344; GIUBBONI S., *op. prec. cit.* Stesso apprezzamento, su questo punto, proviene da PERULLI A., *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, n. 2, I, p. 173-201. che sottolinea quanto per la prima volta la materia del lavoro autonomo viene affrontata non solo in un'ottica anti-fraudolenta.

In ottica di critica verso la riforma operata dal cd. *Jobs Act*, alcuni Autori, affermano che la legge 81/2017 mira a correggere la logica seccamente dicotomica nella distribuzione delle tutele, introducendo una base minima generale disegnata sulle esigenze del lavoro autonomo genuino (anche coordinato), rispettando però la *summa divisio* lavoro autonomo e lavoro subordinato, si veda in questo senso GIUBBONI S., *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge 81/2017*, in *Gior. Dir. lav. rel. ind.*, 2017, 3, p. 473, il quale sottolinea come, con il superamento della impostazione essenzialmente punitiva (opinione maggioritaria portata avanti da NOGLER L., *La subordinazione nel d.lgs. 81/2015: alla ricerca dell'autorità dal punto di vista giuridico*, WP C.S.D.L.E. "Massimo d'Antona".IT -267/2015) con l'abrogazione delle disposizioni in materia di collaborazione a progetto, il d.lgs. 81/2015 aveva operato una scelta di politica del diritto di segno diverso.

Partendo dalla constatazione che per la prima volta il Legislatore ha operato una valorizzazione del ruolo socio-economico dei rapporti di lavoro autonomo, GIUBBONI S., *Prime osservazioni sul disegno di legge del Governo in materia di lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *MGL*, 2016, n. 4, sostiene che l'intervento legislativo in oggetto, predispone una serie di tutele specifiche rispetto a quelle riconosciute ai lavoratori subordinati, ed applicabili, *ex se*, indipendentemente da qualsivoglia operazione (legale o giurisprudenziale) estensiva. Condividendo queste

conclusioni, ALAIMO A., *Lo “statuto dei lavoratori autonomi”*: dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto del lavoro. Verso una ulteriore diversificazione delle tutele?, in *Le nuove leggi civili*, 2018, n. 3, p. 605, afferma che la nuova legge rappresenta una soluzione adeguata a fronteggiare un inconveniente con il quale gli operatori del diritto del lavoro si erano tradizionalmente misurati in passato: l’allocazione spesso casuale ed incoerente del sistema delle garanzie lavoristiche, circostanza che per lungo tempo aveva fatto sì che i lavoratori si ritrovassero ora nella “giungla delle tutele”, ora “nel deserto del lavoro autonomo”⁽²³¹⁾.

Una prospettiva diversa è quella di CASANO L., *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge 81/2017 e l’attualità della legge n.4/2013*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, n. 2, la quale dubita che la legge 81/2017 possa rappresentare l’atteso Statuto del lavoro autonomo. Secondo l’Autrice, la legge 81/2017 conferma la residualità dell’impianto legislativo del lavoro autonomo di nuova generazione, in una parabola (intesa come ritorno alle logiche del Codice civile del 1942) che registra la trasformazione di questa figura da lavoratore forte a nuovo *contraente debole* del mercato del lavoro. Infine, CASANO L., pone come principale limite della legge 81/2017, l’approccio del legislatore rispetto alla sola tutela del professionista autonomo considerato come “*contraente debole*” sul mercato in contrapposizione alla più moderna tutela e valorizzazione della professionalità, diversamente e più ampiamente promossa nella legge 4/2013. Valutazione opposta a quest’ultima, invece, è quella di FERRARO F., *Prime osservazioni sulle tutele civilistiche del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, fasc. 1, il quale apprezza la logica promozionale polivalente delle misure previste dalla legge 81/2017 che ha tratto dall’art. 35 Cost. sia, se non soprattutto, dall’art. 41 Cost. volgendosi a supportare il lavoro autonomo “a tutto tondo” quale persona, *contraente debole* e attore del mercato competitivo.

La letteratura gius-pubblicistica che si è occupata del lavoro autonomo, in particolare COLAVITTI G., *“Fondata sui lavori”*. *Tutela del lavoro autonomo ed*

⁽²³¹⁾ L’espressione “deserto del lavoro autonomo” è mutuata da DE LUCA TAMAJO R., *L’ipotesi di un “tertium genus” e il disegno di legge n. 5651 sui c.d. “lavori atipici”*, in *Dir. lav.*, 2000, fasc. 4, p. 267.

equo compenso in una prospettiva costituzionale, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1, in ottica “costituzionale”, ha sostenuto che le due riforme costituite dalla legge 81/2017 e dalla legge sull’equo compenso rappresentano due innovazioni importanti e “*dal tono costituzionale*” per il mondo libero professionale. COLAVITTI sottolinea la “*svolta culturale*” nell’approccio del Legislatore ai temi del trattamento giuridico delle attività di lavoro autonomo e delle attività professionali, per due motivi di fondo: con le passate riforme volte a liberalizzare in chiave di concorrenza il settore delle professioni, il Legislatore ha mostrato di voler privilegiare la natura di attività economica delle attività professionali; mentre dall’altro lato, la legge 81/2017 in una logica del tutto diversa, considera le attività professionali come “*lavoro autonomo non imprenditoriale*”. La prospettiva di questo Autore si pone in sintonia con quella parte della dottrina giuslavoristica che, segnalando la sempre più netta insufficienza della dicotomia lavoro autonomo-lavoro subordinato come chiave di lettura per la comprensione dei processi di trasformazione da tempo in atto nel mondo del lavoro, ha indicato la necessità di valorizzare elementi come la “*dipendenza economica*” in grado di estendere selettivamente tutele a rapporti di lavoro non subordinato, si veda in tal senso ampiamente PERULLI A., *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” – 341/2017; ALAIMO A., *op. prec. cit.*

Con riferimento all’ampiezza del campo di applicazione della legge 81/2017, l’ambizione generalista è da apprezzare complessivamente secondo una parte della dottrina, si veda GIUBBONI S., *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in *Gior. dir. lav.*, 2017, n. 3; Id., *Prime osservazioni sul disegno di legge del Governo in materia di lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *MGL*, 2016, n. 4. Al contrario, la vocazione generalista ed eccessivamente universalistica è considerata il limite principale della legge 81/2017 secondo PERULLI A., *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, n. 2, I, p. 173-201. La stessa posizione è in questo senso espressa da ALAIMO A., *Lo “statuto dei lavoratori autonomi”: dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto del lavoro. Verso una ulteriore diversificazione delle tutele?*, in *Le nuove leggi civili*, 2018, n. 3.

In dottrina è presente anche un profilo di critica con riferimento, stavolta, alla *minore ampiezza* e l'effettiva portata della legge 81/2017 soprattutto analizzata in controtuce con la proposta di legge A.C. 2017 in discussione nella XI Commissione della Camera dal gennaio 2014. Quest'ultima, infatti, non era limitata al solo lavoro autonomo non imprenditoriale ma comprendeva tutte le attività professionali autonome. Si veda approfonditamente su questo aspetto DI NOIA F., *La tutela "civilistica" del lavoratore autonomo nelle transazioni commerciali*, in *Commentario breve*. Su questo piano si muove anche la riflessione di MAURO A., TIRABOSCHI M., *Lavoro autonomo: il nuovo quadro legale*, in *Boll. Spec. Adapt*, 2017, n. 10.); PELUSI L. M., *Lavoro autonomo: analisi comparata tra la proposta Damiano-Fassina e il disegno di legge Poletti*, in DAGNINO E., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, ADAPT University Press, 2016.

Posto che il comma 1, dell'art. 1 della legge 81/2017 stabilisce un campo di applicazione della legge, che comprende i rapporti di lavoro autonomo di cui al titolo III del libro V c.c. cioè quelli originati dagli artt. 2222 (contratto d'opera) e 2230 c.c. (contratto di prestazione d'opera intellettuale). La particolare ampiezza dell'art. 2222 c.c. (come dell'art. 2230 c.c.) produce effetti rilevanti sulla determinazione del campo di applicazione della legge 81/2017.

Le difficoltà di comprendere il campo di applicazione della disciplina sono state evidenziate dai commentatori della legge, i quali hanno messo in risalto due opzioni interpretative: la prima di limitare l'applicazione del capo I della legge 81/2017 ai soli rapporti che abbiano una disciplina particolare contenuta nel libro IV c.c., si veda PALLINI M., *Gli incerti confini dell'ambito di applicazione dello statuto del lavoro autonomo*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M., (cura di) *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018; la seconda opzione è stata quella di ricomprendere anche i rapporti disciplinati dalla legislazione speciale, ovvero i negozi riconducibile all'area dell'autonomia, si veda in questo senso PERULLI A., *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro non imprenditoriale*, ; GIUBBONI S., *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in ; in modo analogo GAROFALO D., *La tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Commentario breve allo Statuto del lavoro*

autonomo e del lavoro agile, Cedam, 2018; FAILLA L., *Sulla disciplina del lavoro autonomo*, in *LG*, 2017, n. 8-9 secondo il quale il Legislatore opta per l'adozione di una disciplina generale di applicazione, estesa a tutte le forme di lavoro autonomo così come definite dall'art. 2222 c.c. e ss. del codice civile, comprendendovi anche le professioni intellettuali, ordinistiche e non ordinistiche, la prestazione d'opera, anche nella forma della collaborazione coordinata e continuativa. Sulla funzione del rinvio di cui all'art. 2222 c.c. con riferimento ai tipi contrattuali che regolano il profilo della continuità della prestazione e del rapporto, ma hanno oggetti specifici come la conclusione di contratti o il compimento di atti giuridici, si veda SANTORO PASSARELLI, *Dal contratto d'opera al lavoro autonomo economicamente dipendente, attraverso il lavoro a progetto*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, n. 4, fasc. 1.

Le tutele civilistiche

La prima tutela di carattere civilistico introdotta dalla legge 81/2017 è la previsione dell'art. 2 volto a proteggere il lavoratore autonomo dai ritardi nei pagamenti nell'ambito delle transazioni commerciali, estendendo "esplicitamente" alla categoria, la disciplina di origine comunitaria prevista dal D.lgs. 9 ottobre 2002 n. 231. Il d.lgs. 231/2002 ha dato attuazione in Italia alla direttiva 2000/35/CE del 29 giugno 2000 successivamente rivista nella direttiva 2011/7/UE attuata per mezzo del D.lgs. 9 novembre 2012, n. 192 che ha modificato il D.lgs. 231 del 2002. La direttiva del 2000 era tesa ad armonizzare le norme e le prassi degli Stati membri in tema di pagamenti nelle transazioni tra imprese, ai fini del buon funzionamento del mercato interno. Su tale direttiva si veda MENGONI L., *La direttiva 2000/35/CE in tema di mora debendi nelle obbligazioni pecuniarie*, in *Eur. Dir. Priv.* 2001, I; DE CRISTOFARO G., *Note introduttive*, in DE CRISTOFARO G. (a cura di), *La disciplina dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2004. Inoltre, con riferimento al fatto che il decreto legislativo di attuazione della direttiva citata sia stato introdotto al fine preminente di migliorare la qualità della concorrenza, quindi principalmente per le ragioni di mercato più che di mera tutela del contraente debole si veda FERRARO F., *Prime osservazioni sulle*

tutele civilistiche del lavoro autonomo non imprenditoriale, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, fasc. 1, p. 526.

In dottrina, alcuni commentatori della legge 81/2017, hanno sottolineato l'assenza di una vera "innovazione" in questo ambito per i professionisti e i lavoratori autonomi, in quanto la suddetta disciplina si riteneva pacificamente già applicabile ai (*solis*) liberi professionisti, in ragione della ampia nozione di "imprenditore" adottata dalla direttiva 2000/35/CE, si veda PERULLI A., *Le tutele civilistiche: il ritardo nei pagamenti; le clausole e condotte abusive (artt. 2 e 3)*, in *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, a cura di FIORILLO L. – PERULLI A., *Il nuovo diritto del lavoro*, 2018, il quale mette in risalto anche il dato che la risposta fornita dal Legislatore si colloca nell'alveo della normativa civilistica "speciale" in materia di "terzo contratto", o meglio in quella regolamentazione eteronoma del contratto che individua nello "status" (di imprenditore debole, consumatore e oggi lavoratore autonomo) e nella relativa condizione di asimmetria contrattuale la *ratio* dell'intervento protettivo; SCOTTI U., *Aspetti di diritto sostanziale del d.lgs. 9 ottobre 2002 n. 231, "attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, GM, 2003; BOLOGNINI S., *Commento al d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231. Art. 1 – Ambito di applicazione. Art. 2 – Definizioni*, in DE CRISTOFARO G. (a cura di), *op. cit.*; RUSSO E., *Imprenditore debole, imprenditore persona, abuso di dipendenza economica, terzo contratto*, in *Contr. e impr.*, 2009, n. 1; SANNA P., *L'attuazione della dir. 2000/35/CE in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali: introduzione al d.lgs. 9 ottobre 2002 n. 231*, in *Resp. Civ. Prev.* 2003 p. 251. Della stessa opinione è MATTIONI M., *La tutela del lavoro autonomo nelle transazioni commerciali (art. 2) e le clausole e le condotte abusive (art. 3, comma 3)*, in *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018.

Non manca, invece, chi argomenta al contrario che l'intervento legislativo fosse opportuno a causa di una "discrasia" tra le fonti (europea e nazionale), orientando l'interprete verso un'esegesi molto più restrittiva, protesa all'applicazione soggettiva delle disposizioni in materia di transazioni commerciali solo agli imprenditori e ai lavoratori autonomi esercenti una "libera professione", si veda DI NOIA F., *La tutela "civilistica" del lavoratore autonomo nelle transazioni commerciali*, in ZILIO

GRANDI G., BIASI M. (a cura di) *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018; FERRARO F., *Prime osservazioni sulle tutele civilistiche del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, fasc. 1.

Il secondo gruppo di norme mutuata dalla disciplina civilistica, in particolare del diritto commerciale dei contratti, sono relative alle disposizioni di contrasto alla forza contrattuale del committente e in particolare l'art. 3 della l. 81/2017 che colpisce le clausole e le condotte abusive nonché l'abuso di dipendenza economica.

Il modello regolativo di tipo rimediante, utilizzato come prototipo dal Legislatore, è quello che la dottrina civilistica ha elaborato con riferimento alle relazioni sbilanciate tra soggetti economici, i cosiddetti "contratti asimmetrici", o "terzo contratto" specialmente nelle relazioni tra imprese "forti" e imprese "deboli" come nella subfornitura industriale, che sovente caratterizzano anche il lavoro autonomo, si veda BENEDETTI A.M., *Contratto asimmetrico*, in *Enc. dir.*, 2012, Annali V; NAVARRETTA E., *Abuso del diritto e contratti asimmetrici d'impresa*, in *Annuario del Contratto 2011*, Giappichelli, 2012; LABELLA E., *Tutela della microimpresa e "terzo contratto"*, EDP, 2015, 4; ALBANESE A., *Contratto mercato responsabilità*, Giuffrè, 2008; ROPPO V., *Contratto di diritto comune, contratto del consumatore, contratto con asimmetria di potere contrattuale: genesi e sviluppo di un nuovo paradigma*, in ID., *Il contratto del duemila*, III ed., Torino, 2011, p. 65 ss.; GITTI G., VILLA G., *Il terzo contratto. L'abuso di potere contrattuale nei rapporti tra imprese*, Bologna, 2008; GIANOLA A., *Terzo contratto*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Civ.*, 2009, fasc. 4; FRANCO R., *Il terzo contratto: da ipotesi di studio a formula problematica. Profili ermeneutici e prospettive assiologiche*, Assago, 2010. È stato avanzato anche da SCOGNAMIGLIO C., *Il cd. jobs act dei lavoratori autonomi: verso un'ulteriore articolazione della categoria del contratto?*, in *Corr. Giur.*, 2017, uno spunto nel senso dell'inquadramento del rapporto fra tali soggetti entro un *quarto contratto*, inteso come categoria in cui i lavoratori autonomi si contrappongono alle imprese o alle amministrazioni pubbliche, ed entro un *quinto contratto*, quello dei lavoratori autonomi.

Con riferimento al modello assunto a riferimento in dottrina, è stato menzionato quello della *gross disparity* prevista dall'art. 3.2.7 dei principi *Unidroit* e dall'art.

4:109 dei *Principles of European Contract Law*, disposizioni accumulate dal contrasto dell'appropriamento da parte della controparte contrattuale forte della precarietà in cui versa il contraente debole, per un confronto si veda PERULLI A., *Un Jobs Act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, fasc. 1; PERULLI A., *Le tutele civilistiche: il ritardo nei pagamenti; le clausole e condotte abusive (art. 2 e 3)*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018. La circostanza di disparità economica dell'imprenditore, secondo la citata dottrina, si riflette anche sul piano contrattuale, il che determina la necessità di un ripristino anche in via giudiziale dell'equilibrio e della giustizia contrattuale, in ottica di un miglioramento qualitativo della concorrenza e del mercato, si veda anche DI MARZIO F., *Contratto illecito e disciplina del mercato*, Jovene, 2011; MARTELLONI, F., *I rimedi del "nuovo" diritto del lavoro autonomo*, in *Lav. dir.*, 2017, fasc. 3-4.

In tal senso la letteratura scientifica sottolinea come il diritto dei contratti o il diritto civile "di seconda generazione" sia diventato, molto più del diritto del lavoro, un terreno fertile per la valutazione etica delle condotte imprenditoriali e per tutelare le istanze del contraente debole, si veda CAVALLINI G., *Il divieto di abuso di dipendenza economica e gli strumenti del "nuovo" diritto civile al servizio del lavoro autonomo*, in *Commentario breve*; PERULLI A., *Il controllo giudiziale dei poteri dell'imprenditore tra evoluzione legislativa e diritto vivente*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, fasc. 1, p. 107.

Di interesse, è anche la recente lettura dell'art. 3, co. 4, l. 81/2017 da parte di ZOPPOLI I., *Abuso di dipendenza economica e lavoro autonomo: un microsistema di tutele in difficile equilibrio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, fasc. 1, che ravvede nell'intervento legislativo il tentativo di individuazione di un *microsistema di tutele*, funzionalmente preordinato a rimediare a una "nuova" disparità contrattuale; una disciplina speciale chiamata a dialogare con il diritto del lavoro, e all'interno di esso, con la figura del "nuovo" lavoratore autonomo economicamente dipendente.

Con riferimento alla dottrina civilistica che si è cimentata nell'analisi del concetto e "la doppia condizione" dell'abuso di dipendenza economica, considerato che la nozione riguarda ora anche il lavoratore autonomo, sono presenti diverse opinioni. Secondo una tesi, la mancanza di alternative soddisfacenti sul mercato rappresenta il

criterio legale tipico di accertamento della dipendenza economica, relegando in posizione marginale il criterio dell'eccessivo squilibrio di diritti ed obblighi, si veda in tal senso CASO R., PARDOLESI R., *La nuova disciplina del contratto di subfornitura (industriale): scampolo di fine millennio o prodromo di tempi migliori?*, in *Riv. dir. priv.*, 1998, p. 734. Secondo un'altra visione, l'accertamento della dipendenza economica sarebbe integrato a fronte della ricorrenza di entrambi i criteri (eccessivo squilibrio di diritti e obblighi e mancanza di reali alternative soddisfacenti sul mercato), si veda MAUGERI M., *Abuso di dipendenza economica ed autonomia privata*, Giuffrè, Milano; VETTORI G., *Autonomia privata e contratto giusto*, in *Riv. dir. priv.*, 2000.

I tratti di affinità tra questa normativa di stampo civilistico con la disciplina propria del diritto del lavoro sono individuati da CAVALLINI G., *op. prec. cit.*

Le tutele welfaristiche e previdenziali

La legge 81/2017 interviene con alcune disposizioni al rafforzamento delle tutele nell'ambito della maternità, dei congedi parentali e della malattia in favore dei lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps di cui all'articolo 2, comma 26, legge 8 agosto 1995, n. 335, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, tenuti al versamento della contribuzione maggiorata di cui all'articolo 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Riguardo la tecnica legislativa che il legislatore ha adottato, in continuità rispetto al passato, come criterio base per il miglioramento delle tutele previdenziali per i lavoratori autonomi, l'estensione delle tutele già previste per il lavoro dipendente anche alla categoria del lavoro non subordinato sono state sollevate alcune critiche da parte della dottrina, si veda MARTELLONI F., *I rimedi del "nuovo" diritto del lavoro autonomo*, in *Lav. dir.*, 2017, n. 3-4, il quale ritiene che invece di un "livellamento" delle forme di sostegno alla genitorialità, sarebbe auspicabile declinarle in virtù delle specifiche esigenze dei lavoratori autonomi, categoria che risulta essere alquanto scomposita e disomogenea; sul punto anche CAFAGNA A., *La genitorialità dei lavoratori senza vincolo di subordinazione*, in SERVIDORI A., MAIANI B., CAFAGNA A. (a cura di), *La conciliazione fra tempi di vita e di lavoro*, Giuffrè, 2017;

NUNIN R., *La tutela della gravidanza e la sospensione in ipotesi di maternità, malattia e infortunio*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *op. cit.*; FERRARA M. D., *La sostituzione delle prestazioni di lavoro autonomo in caso di maternità*, in *op. prec. cit.*

Con la l. n. 81/2017 il legislatore è intervenuto su due fronti: quello delle ricadute sul contratto di lavoro autonomo del verificarsi di eventi che interessano la salute del lavoratore e impediscono temporaneamente la prestazione; e, per specifici profili, quello delle connesse tutele previdenziali. Intervendendo sul sistema esistente per innalzare il livello di tutela dei lavoratori autonomi anche nel contratto, le modalità dell'intervento appaiono disorganiche e il risultato finale connotato da frammentarietà, si veda in tal senso VALLAURI, *Tutela della salute e sostegno della genitorialità*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018. Infatti, al fine di ricostruire il complessivo assetto di tutele delle lavoratrici autonome madri, occorre coordinare le disposizioni del d.lgs. n. 151/2001 (art. 64) come modificato dall'art. 13, l. n. 81/2017, per le lavoratrici autonome iscritte alla Gestione separata Inps; gli artt. 64 *bis* e 64 *ter* riguardo adozioni e affidamenti e automaticità delle prestazioni; gli artt. 66-69, d.lgs. n. 151/2001 che disciplina la posizione delle altre lavoratrici autonome; gli artt. 70-73, d.lgs. n. 151/2001 che riguarda le lavoratrici autonome libere professioniste. A queste norme si aggiungono, una congerie di regole sparse in decreti ministeriali (d.m. 4 aprile 2002 e 12 luglio 2017) e circolari amministrative (circ. Inps 21 dicembre 2017, n.137) che completano il quadro normativo di riferimento.

La legge 81/2017 (art. 13) interviene modificandolo il d.lgs. n. 151/2001 il cd. *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità*, eliminando una diversificazione di trattamento per le libere professioniste iscritte alla Gestione separata per le quali la corresponsione dell'indennità di maternità era condizionata dall'effettiva astensione dell'attività lavorativa, dalle libere professioniste iscritte ad appositi albi professionali per le quali è invece escluso l'obbligo di interruzione dell'attività lavorativa, si veda sul punto LANZALONGA D., *La tutela della genitorialità e della malattia per i lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps*, in GAROFALO D., *op. cit.*; SCHIAVONE R., *Lavoratori autonomi: maternità, malattia e infortuni*, in DPL, 2017, n. 27; VALLAURI M. L., *op. cit.*

L'affinamento della normativa ha consentito anche di marcare la diversità di disciplina delle lavoratrici autonome, rispetto alle lavoratrici subordinate, in cui sussiste il divieto pubblicistico di lavoro durante l'astensione obbligatoria ante e post parto *ex art. 16, lett. a e c, d.lgs. n. 151/2001*, recependo quanto la giurisprudenza costituzionale e di legittimità ha valorizzato in merito alla capacità di autogestione delle modalità della prestazione lavorativa, adattandole responsabilmente alle proprie forze e alle esigenze del bambino, si veda in questo senso GENTILE S. L., *La nuova frontiera della previdenza sociale*, in GAROFALO D., *op. cit.*

Questo recepimento risulta essere un ulteriore passo avanti rispetto a quanto già realizzato con il testo unico del 2001, in quanto prima del varo del d.lgs. n. 151/2001, nella vigenza della legge 11 dicembre 1990, n. 379 in dottrina si era discusso in merito alla discrezionalità per le libere professioniste di astenersi dall'attività lavorativa durante la maternità per usufruire della relativa indennità, possibilità poi confermata dalla famosa sentenza della Corte Costituzionale del 29 gennaio 1998, n. 3, per una sintetica ricostruzione del dibattito dottrinale prima e dopo la sentenza citata si rinvia a NUNIN R., *L'indennità di maternità per le libere professioniste: le ricadute della sentenza Corte Cost. n. 3/1998*, in *Lav. giur.*, 2000, n. 2; per ulteriori annotazioni alla sentenza PERA G., *Indennità di maternità senza danno?*, in *Mass. giur. lav.*, 1998; DELLA ROCCA, *La tutela della maternità tra lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, fasc. 2; LIPARI V., *Costituzionalità della disciplina dell'indennità di maternità alle libere professioniste, nella parte in cui non richiede l'effettiva astensione dal lavoro*,

La lettura confermata dalla Consulta che vede la discrezionalità in favore delle libere professioniste di astenersi dall'attività lavorativa è stata considerata ragionevole in quanto il rinvio all'autoresponsabilità individuale sembra l'unico parametro in grado di garantire la tutela e la serenità necessaria alla professionista che scelga di diventare madre, laddove invece un obbligo indiscriminato di astensione dal lavoro potrebbe comportare un grave sacrificio professionale e potrebbe veder vanificato da pochi mesi di assenza l'avviamento raggiunto con il lavoro di alcuni anni, si veda in questi termini NUNIN R., *Diritti e tutele per i genitori liberi professionisti e lavoratori autonomi*, in *La conciliazione delle esigenze di cura di vita e lavoro* (a cura di Gottardi D.), in *Il nuovo di diritto del lavoro*, Giappichelli, 2016.

Diversamente, tale discrezionalità in capo alle libere professioniste è stata considerata una “indebita regalia” da PERA G., *op. prec. cit.* p. 233.

L’art. 66 del d.lgs. n. 151/2001, invece, tace sulle sorti del contratto di lavoro autonomo *tout court* a fronte di una maternità, limitandosi a istituire il diritto della lavoratrice a percepire dal proprio ente o dalla propria cassa di previdenza, nei due mesi antecedenti alla data presunta del parto e nei tre successivi al parto, di un’indennità commisurata ad una percentuale di reddito maturato in un tempo prefissato e pregresso rispetto alla gravidanza.

La legge 81/2017 estende, inoltre, uno strumento a disposizione delle lavoratrici autonome, per rispondere alle loro esigenze di flessibilità nella gestione organizzativa dalla vita lavorativa e familiarità senza vincoli della normativa precedente attraverso la possibilità di sospendere il rapporto di lavoro in caso di gravidanza su richiesta della lavoratrice o di farsi sostituire da altro lavoratore di sua fiducia, si veda ampiamente SCHIAVONE E. C., *Gravidanza, malattia ed infortunio nel Jobs Act degli autonomi*, GAROFALO D., *op. cit.* Con riferimento all’ipotesi di sostituzione della lavoratrice autonoma, secondo la norma prevista dalla legge 81/2017, secondo SANTORO PASSARELLI G., *Il lavoro autonomo non imprenditoriale, il lavoro agile e il telelavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, fasc. 3, p. 379, la norma potrebbe aver peggiorato la condizione della lavoratrice madre, professionista intellettuale e non: prima dell’intervento legislativo, nel silenzio del contratto, la lavoratrice poteva farsi sostituire (alle condizioni dell’art. 2232 c.c. se professionista), mentre ora è sempre necessario il consenso del committente. In più il datore di lavoro ha la possibilità di effettuare una assunzione agevolata di personale a tempo determinato e di personale temporaneo per un periodo massimo di dodici mesi, già prevista dall’art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 151/2001 in caso di maternità e comunque entro il primo anno di età del bambino o primo anno di accoglienza del minore adottato o in affidamento. In questa ipotesi è stata sollevata una possibile complicazione nella gestione del compenso e per gli accrediti contributivi, come conseguenza della temporanea partecipazione di tre soggetti a una relazione giuridica sorta e concepita fra due parti (GENTILE S. L., *op. cit.*, p. 38).

A parere, invece, di VALLAURI M. L., *op. prec. cit.*, la possibilità di sostituzione consentirebbe di ridurre al minimo il rischio di recesso dal contratto da parte del

committente durante il periodo protetto, quando perda di interesse all'adempimento tardivo dell'obbligazione, e al contempo evitando di mantenere in vita rapporti privi di senso perché al rientro della maternità la prestazione sarebbe impossibilitata o inutilizzabile.

Ulteriori misure in favore della genitorialità sono quelle derivanti dalle modifiche introdotte dalla l. 81/2017 al fine di integrare il d.lgs. n. 151/2015 relative ai congedi parentali per i lavoratori e lavoratrici iscritte alla Gestione separata.

In dottrina sono stati sollevati dubbi circa la reale efficacia ed effettività delle novità introdotte dalla l. n. 81/2017, in particolare a causa della forte deterrenza insita nella natura stessa del rapporto di lavoro ad utilizzare concretamente gli strumenti a tutela della genitorialità, per via delle condizioni di perenne discontinuità retributiva e lavorativa in cui versano le lavoratrici autonome che non consentono nella maggior parte dei casi, quella “genuina” discrezionalità di scelta tale da non risultare frutto di costrizioni, pressioni o forzature esterne, si veda in questo senso LANZALONGA D., *op. cit.*, p. 245; NUNIN R. *op. cit.* Inoltre, secondo CAFAGNA A., *op. cit.*, l'intervento della l. 81/2017 in questa materia rappresenta una occasione persa, poiché queste tutele risentono della “errata” tecnica legislativa che estende al lavoro autonomo misure “pensate” per il lavoro subordinato, senza tener conto delle specifiche peculiarità della prestazione lavorativa autonoma.

Nella l. 81/2017 sono presenti anche previsioni relative al miglioramento delle tutele previdenziali in caso di malattia degli iscritti alla Gestione separata Inps.

La disciplina generale in materia di indennità di malattia e in caso di ricovero ospedaliero, simile a quella prevista per i lavoratori subordinati, è prevista per i lavoratori autonomi dall'art. 1, comma 788, della l. n. 296/2006 che l'aveva esteso ai collaboratori coordinati e continuativi. Prima della l. n. 296/2006, il d.m. 12 gennaio 2001, in attuazione dell'art. 51, comma 1, l. 23 dicembre 1999, n. 488 aveva allargato ai lavoratori iscritti alla gestione separata lo speciale trattamento previdenziale previsto a fronte di una malattia che comportasse una degenza ospedaliera, si veda sul punto VALLAURI M. L., *Tutela della salute e sostegno alla genitorialità*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018; LANZALONGA D., *La tutela della genitorialità e della malattia per i lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps*, in GAROFALO D., *op. cit.*;

BARRACO E., D'ANDRETTA L., IACOBUCCI S., *Autonomi: maternità, malattia e infortunio*, in *DPL*, 2017, n. 28.

L'art. 8, comma 10, l. n. 81/2017, ha esteso l'ambito oggettivo di applicazione della suddetta tutela, con cui è stata disposta l'equiparazione alla degenza ospedaliera della malattia cagionata dall'essersi il lavoratore sottoposto a trattamenti terapeutici di malattia oncologica, o di gravi patologie cronico degenerative ingravescenti o che comportino una inabilità lavorativa temporanea totale, con la conseguente estensione anche a queste ipotesi della relativa indennità, dovuta per un massimo di 180 giornate. Con riferimento all'elenco delle patologie oggetto della norma e gli adempimenti richiesti al lavoratore è intervenuta la circolare INPS 18 ottobre 2017, n. 139.

Concludendo, in dottrina, è stato rilevato come la l. n. 81/2017 costituisce un ulteriore innesto su una normativa frastagliata e stratificata, che non fa che confermare l'urgenza di un intervento di più ampio respiro che riordini e semplifichi le tutele – anche previdenziali – assegnate ai lavoratori autonomi, e che, pur nel rispetto della varietà delle istanze di protezione che possono derivare dalle diverse modalità di svolgimento del lavoro indipendente, proceda nel senso di un *platfond* comune di garanzie di tutela della salute e a protezione della genitorialità, in questo senso VALLAURI M. L., *op. prec. cit.*, p. 139. Anche LANZALONGA D., *op. prec. cit.*, p. 247, rileva che l'attuale quadro normativo risulta essere frammentario e dispersivo, dato dal fatto che la l. 81/2017 manca di qualsiasi autonomia regolamentare, essendo intervenuta a modificare ulteriormente le varie normative già esistenti in materia.

Le tutele nel mercato del lavoro

La predisposizione da parte del legislatore di un pacchetto di servizi diretti a fornire ai lavoratori autonomi un sostegno qualificato e specifico nella ricerca di un lavoro e nell'avvio di attività è pienamente coerente con l'interesse e gli obiettivi delle istituzioni europee, si veda MONTANARI A., *I servizi per l'impiego per il lavoratore autonomo*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di) *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018 e OLIVIERI A., *Industria 4.0 e tutele nel mercato per i lavoratori autonomi: un progetto*

effettivamente promozionale?, in GAROFALO D. (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, in *Adapt University Press*, 2018.

La previsione contenuta nell'art. 10 della legge 81/2017 è riconosciuta dalla citata dottrina come un primo tentativo “innovativo” di delineare un sistema di interventi di tutela nel mercato tesi ad assicurare un rafforzamento delle tutele sul piano economico-sociale per i lavoratori autonomi oltre i confini tracciati all'interno della dimensione puramente contrattuale. OLIVIERI A., *op. cit.*, p. 216, sottolinea come negli ultimi anni, gli interventi in materia di lavoro autonomo hanno avuto a oggetto soprattutto il problema della qualificazione contrattuale, mentre per la prima volta il Legislatore, nel tentativo di intercettare i bisogni reali e fisiologici dei lavoratori autonomi, si preoccupa di ampliare le opportunità di accesso alle informazioni sul mercato e per la ricezione dei servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione professionale.

Oltre alla coerenza con la dimensione europea, l'art. 10 della legge 81/2017 deve essere messo in raccordo con la riforma della materia dei servizi per il lavoro e di politiche attive adottato dal d.lgs. 150/2015, in attuazione della l. n. 183/2014, si veda sul punto sinteticamente MONTANARI A., *op. prec. cit.*, e analiticamente GAROFALO D., *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in CARINCI F. (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio – Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, Modena, 2016; VALENTE L., *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Milano, 2016; GHERA E., GAROFALO D., (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016; RICCI M., *I servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*, in *Arg. dir. lav.*, 2017.

L'art. 10 della legge 81/2017 prevede che i centri per l'impiego e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro, si dotano, in ogni sede aperta al pubblico, di uno sportello dedicato al lavoro autonomo, anche stipulando convenzioni non onerose con gli ordini professionali e le associazioni costituite ai sensi degli artt. 4, comma 1, e 5, l. 14 gennaio 2013, n. 4, nonché con le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad albi professionali.

Con riferimento ai soggetti legittimati a erogare i nuovi servizi, oltre al tradizionale coinvolgimento dei centri per l'impiego, che la riforma del Jobs Act ha

confermato essere le strutture terminali del sistema dei servizi per il lavoro, vengono ora individuati gli organismi autorizzati e non più quelli accreditati. Per una distinzione tra i due regimi si veda correttamente OLIVIERI A., *op. cit.*, p. 217, mentre per quanto riguarda i soggetti MONTANARI A., *op. cit.*, p. 384, riconduce alla disposizione, in senso più ampio, sia le agenzie per il lavoro autorizzate a svolgere attività di intermediazione ai sensi degli artt. 4 – 5 del d.lgs. n. 276 del 2003, sia a quell'eterogeneo insieme di soggetti pubblici e privati che sono abilitati ad operare nel mercato del lavoro, con riferimento specifico alla fase di incontro tra domanda e offerta di lavoro, in virtù del regime particolare di autorizzazione di cui all'art. 6 d.lgs. n. 276 del 2003.

Lo sportello dedicato al lavoratore autonomo considerato il contenuto delle attività che potrà svolgere, sembra realizzare un sistema di protezione nel mercato confinato all'interno della mera funzione dell'incontro passivo o indiretto tra domanda e offerta di lavoro, relegando la funzione strategica delle politiche attive alla mera raccolta e trasmissione di informazioni, OLIVIERI A., *op. cit.*, p. 219.

I primi commentatori hanno immediatamente posto alcuni dubbi sulla reale efficacia in termini operativi dell'intervento legislativo rispetto agli obiettivi di ricollocazione dei lavoratori autonomi destinatari dei servizi per auto-impiego e autoimprenditorialità, a causa di una serie di problematiche legate alla scarsa disponibilità di risorse finanziarie e di organico dei centri per l'impiego e la clausola di neutralità finanziaria che ferma possibili investimenti *ad hoc*, si veda in tal senso OLIVIERI A., *op. cit.*, p. 220, il quale ritiene che l'assenza di risorse da investire sposta verso gli organismi privati autorizzati all'intermediazione il compito di predisporre reali servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione. La stessa perplessità sul punto è manifestata da MONTANARI A., *op. cit.*, che considera la mancanza di risorse umane e finanziarie destinate specificatamente ai servizi per il lavoro, stante la clausola di invarianza finanziaria contenuta nell'ultimo comma dell'art. 10 della legge 81/2017, un ostacolo alla piena realizzazione del nuovo sistema.

Si veda nello stesso senso anche CAGNIN V., *Art. 10, l. 22 maggio 2017, n. 81 ed il nuovo sportello di servizi al lavoro per i lavoratori autonomi: funzioni, soggetti*

coinvolti, criticità contestuali, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018.

Il sostegno del lavoro autonomo e in generale alla piccola e media impresa e la crescita della partecipazione al mercato è un obiettivo del diritto europeo della concorrenza e trova conferma negli indirizzi delle istituzioni dell'Unione Europea. Su questi temi si veda approfonditamente COZZIO M., *Le scelte del legislatore europeo per favorire la partecipazione alle gare delle piccole e medie impresa*, in *DPA*, 2014, n. 5; VARVA S., *Informazioni e accesso agli appalti pubblici*, in ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018. La medesima considerazione, circa la finalità di far crescere il lavoro autonomo attraverso l'efficientamento della pubblicità per l'accesso alle informazioni nell'ambito degli affidamenti pubblici, attribuita all'art. 12, comma 1, della legge n. 81/2017, è di CAFFIO S., *La protezione "nel mercato" per i lavoratori autonomi: accesso alle informazioni e nuove forme di aggregazione*, in GAROFALO D. (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo-agile-occasionale*, in *Adapt University Press*, 2018. Su questi temi si veda anche MONTINI M., *Informazioni e accesso agli appalti pubblici e ai bandi*, in *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile* (a cura di) FIORILLO F., PERULLI A., *Il nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2018, il quale oltre a sottolineare il ruolo dell'art. 12 della legge 81/2017 di spinta verso la promozione della partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti pubblici di servizi e bandi per incarichi di consulenza e ricerca, attraverso la visibilità delle offerte di lavoro oltre i siti istituzionali degli enti pubblici comprendendo anche gli sportelli "fisici" dei cpi, quali gli sportelli del lavoro autonomo, ha anche lanciato una "provocazione" in merito al come consentire una vera partecipazione dei professionisti al mercato degli appalti pubblici e privati. Secondo l'Autore, questa dovrebbe passare attraverso la congruità dei compensi messi a gara e più in generale ai criteri di selezione, poiché la selezione comparativa fra gli aspiranti alla gara rischia ancora di avvenire per lo più sulla base dell'elemento economico, accentuando fenomeni di svilimento del lavoro e dell'attività professionale. Con riferimento allo strumento dei contratti di reti per favorire l'accesso agli appalti privati e rafforzare conseguentemente la posizione dei lavoratori autonomi

sul mercato mediante la crescita dimensionale e l'integrazione contrattuale sotto il profilo organizzativo-professionale, si veda VARVA S., *op. prec. cit.*, pp. 402 ss.

L'equo compenso per le prestazioni professionali

L'assenza del tema della giustizia dello scambio contrattuale e in particolare l'individuazione dei parametri per la determinazione dei compensi equi, rappresenta, per alcuni commentatori, l'aspetto più critico della legge 81/2017, soprattutto per quelle categorie di lavoratori autonomi che agiscono in condizioni di maggiore debolezza e dipendenza economica dal committente. Si veda ampiamente su questa criticità GIUBBONI S., *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge 81/2017*, in *Gior. Dir. lav. rel. ind.*, 2017, fasc. 3; COLAVITTI G., *Equo compenso, nuovi parametri e tutela costituzionale del lavoro degli avvocati*, in *La disciplina dell'equo compenso – Approfondimenti e materiali -*, CNF, 2018; ALAIMO A., *Lo “statuto dei lavoratori autonomi”: dalla tendenza espansiva del lavoro subordinato al diritto dei lavori. Verso una ulteriore diversificazione delle tutele?*, in *Le nuove leggi civili*, 2018, fasc. 3.

Ad ogni modo è stata giustificata l'assenza dell'equo compenso nella legge 81/2017 a causa di un *self-restraint* del legislatore con riferimento a un punto controverso nel campo delle prestazioni dei servizi professionali, per l'incidenza di dinamiche di mercato e regole pubblicistiche, che hanno fatto prevalere in tempi recenti una regolazione a vantaggio del consumatore e del mercato (cfr. d.l. cd. “Bersani” n. 223/2006, conv. in l. n. 248/2006) mitigata dal rinvio a parametri predefiniti per i professionisti (art. 9 d.l. n. 1/2012, conv. con modificazioni in l. n. 247/2012). Si veda sul tema FERRARO F. *Prime osservazioni sulle tutele civilistiche del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, fasc. 1.

Presupposto dell'intervento legislativo è secondo MINERVINI E., *L'equo compenso degli avvocati e degli altri liberi professionisti*, Giappichelli, Torino, 2018, offrire una necessaria risposta al crescente impoverimento di una fetta significativa dei liberi professionisti. Il risultato è una normativa “*farraginosa e mal scritta e di scadente fattura tecnica*”, anche se molto sarà determinato, secondo l'Autore, dall'interpretazione che la giurisprudenza offrirà alla nuova disciplina, e se verrà adottata un'interpretazione favorevole agli avvocati e agli altri liberi professionisti, la

maggior tutela sarà significativa. Si interroga sull'impatto che avrà la normativa in parola anche TOSCHI VESPASIANI F., *La "giusta Mercedes": il compenso dell'avvocato al tempo della liquidità delle professioni*, in *Studium iuris*, 2018.

La trasformazione del mondo delle professioni negli ultimi decenni, da un lato nel verso di una "imprenditorializzazione" di alcuni professionisti ⁽²³²⁾, dall'altro lato la perdita di competitività, di reddito e/o capacità auto-organizzativa in alcuni settori e in certe aree geografiche, ha portato FERRARO F. *op. prec. cit.*, a considerare come necessario un cambio di rotta del legislatore, superando il *modello della astensione* perseguita in questo campo.

A differenza di GIUBBONI S. e COLAVITTI G. *op. prec. cit.*, FERRARO F. ritiene che la combinazione tra la legge 81/2017 e l'intervento legislativo sull'equo compenso potrebbe contribuire, a frenare lo svigorimento solo di una nicchia di professionisti, quelli che avendo grandi clienti, si deve supporre siano già affermati sul mercato. Non offre invece nessuna soluzione appropriata alla diversa questione del "piccolo professionista" che opera in regime di mono-committenza per lo studio professionale o per le imprese.

Medesima considerazione, alla luce della lettura delle norme sull'equo compenso, è di ZOPPOLI L., *L'equo compenso tra contratto collettivo e legge*, in *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge 81/2017*, p. 80, il quale ritiene che l'equo compenso così configurato è alquanto indeterminato e riguarda un ambito ristretto di professionisti e di utenti, ingenerando il dubbio che sia diretto a tutela solo di alcuni ceti professionali, che operano sui mercati più ricchi, per settori o per dimensioni di impresa, e volte ad impedire l'accesso ad altri professionisti -anche più giovani- alle migliori occasioni di lavoro attraverso la concorrenza tariffaria.

Ulteriore limite, come parte della dottrina ha sottolineato (Cfr. MINERVINI E., *op. prec. cit.*), a fronte dell'entrata in vigore della nuova disciplina, i clienti forti stanno adottando contromisure del caso, in particolare attraverso l'inizio di una sorta di "fuga" dalla convenzione, sostituita dal contratto d'opera professionale predisposto dal cliente forte per il singolo incarico al singolo avvocato già convenzionato. Il problema della cd. "fuga dalla convenzione" sembra essere stato registrato anche dal nucleo di

⁽²³²⁾ Il riferimento è la "presa d'atto" da parte del Legislatore dell'apertura alle società nel nuovo art. 4-bis della legge professionale introdotto dall'art. 1 co. 141, lett. b, della l. 124/2017 oltre alla diffusione di strategie di aggregazione a rete o in consorzi ex art. 12, comma 3, l. 81/2017

monitoraggio costituito al Consiglio Nazionale Forense tanto che «*Bisogna chiarire che la regola non vale solo per le convenzioni ma anche per i singoli incarichi [...] Alcune assicurazioni disdicono infatti le convenzioni e puntano sugli incarichi singoli perché sostengono che in tal caso l'equo compenso non si applica*»⁽²³³⁾.

Il nuovo art. 13 *bis* rubricato «Equo compenso e clausole vessatorie» del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 247 recante «Nuova disciplina dell'ordinamento professionale forense», introdotto dall'art. 19-*quaterdecies* del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie», convertito con modificazioni in legge 4 dicembre 2017, n. 172 cd. decreto fiscale⁽²³⁴⁾, ha previsto un equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati unicamente stabilite attraverso convenzioni unilateralmente predisposte da “medio-grandi”. La nuova previsione, estende anche l'applicazione del principio ai professionisti di cui all'art. 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, quindi anche ai professionisti diversi dagli avvocati. Unica esclusione espressa e generale riguarda gli agenti della riscossione (art. 19-*quaterdecies* comma 4-*bis*).

La disciplina dell'equo compenso è quindi frutto di un complesso quadro normativo che deve essere ricomposto sulla base di diversi interventi legislativi operati in leggi-contenitore diverse. Per un quadro completo dell'intera disciplina dell'equo compenso si veda ALPA G., *L'equo compenso per le prestazioni professionali forensi*, in *La disciplina dell'equo compenso - Approfondimenti e materiali* , CNF, settembre 2018 e in *Vita Notarile*, 1/2018; MONTICELLI S., *L'equo compenso dei professionisti dei professionisti fiduciari: fondamento e limiti di una disciplina a vocazione rimediabile dell'abuso dell'autonomia privata*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2018, n. 2; FERRARO F., *Prime osservazioni sulle tutele civilistiche del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, fasc. 1; MINERVINI E.,

⁽²³³⁾ Intervista di Vito Vannucci membro del nucleo di monitoraggio costituito al Consiglio nazionale forense sul Sole24Ore del 19 marzo 2019.

⁽²³⁴⁾ Dopo la conversione in legge, l'art. 19-*quaterdecies* è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, commi 487 e 488, legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*” cd. legge di bilancio 2018, aggiungendo un comma 4-*bis* ai sensi del quale le disposizioni dell'articolo non si applicano agli agenti di riscossione.

L'equo compenso degli avvocati e degli altri liberi professionisti, Giappichelli, Torino, 2018.

L'approvazione del principio di equo compenso per le prestazioni professionali conferma quanto osservato da una parte della dottrina ovvero il fatto che la materia "retributiva" da sempre propria del lavoro subordinato, fa ormai parte anche della regolazione del lavoro autonomo, seppur in modo non unitario per tutti i lavoratori autonomi e professionisti, si veda BIASI M., *Ripensando il rapporto tra il diritto della concorrenza e la contrattazione collettiva relativa al lavoro autonomo all'indomani della l. n. 81 del 2017*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT -358/2018. Il riferimento è soprattutto all'apertura alle collaborazioni coordinate e continuative contenuta nella delega del *Jobs Act* sul salario minimo legale della fissazione di un compenso minimo a favore del collaboratore a progetto parametrato sulla retribuzione del corrispondente lavoratore subordinato ⁽²³⁵⁾. Per gli opportuni riferimenti, si consenta il rinvio a BIASI M., *Il salario minimo per i collaboratori a progetto*, in PERSIANI M., LIEBMAN S. (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro. La legge n. 92 del 2012 (cd Riforma Fornero) dopo le modifiche introdotte dalla l. 99 del 2013*, Torino, 2013 pp. 223 ss. Parte della dottrina ha inoltre sollevato la riflessione secondo cui proprio l'ancoraggio del compenso minimo del lavoratore a progetto al livello retributivo (e alle modalità di calcolo, normalmente a tempo e non a risultato) del lavoratore subordinato, la disposizione ha finito per svolgere una funzione antielusiva più che di garanzia di un equo compenso, si veda in questo senso GAROFALO D., *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, Relazione svolta nell'ambito delle giornate studio AIDLASS svoltesi a Cassino il 18-19 maggio 2017 e dedicate al tema "Frammentazione organizzativa e Lavoro: i rapporti individuali e collettivi", p. 93 del dattiloscritto, a conferma dell'assunto secondo cui, in taluni casi, per scongiurare gli abusi nel ricorso al "falso lavoro autonomo" possa risultare più utile operare sul piano del costo del lavoro che su quella della (ri)qualificazione ai

⁽²³⁵⁾ Si ricordi che l'art. 1, comma 23, lett c), l. 28 giugno 2012, n. 92, nel riscrivere il testo dell'art. 63, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ha introdotto, in aggiunta al criterio di proporzionalità del compenso, la regola per cui il corrispettivo spettante al collaboratore a progetto non possa essere inferiore ai minimi previsti, "in modo specifico per ciascun settore di attività", dalla contrattazione collettiva dedicata a tale tipologia contrattuale (comma 1), ovvero in mancanza di quest'ultima, alla retribuzione minima riconosciuta dai contratti collettivi a favore dei lavoratori subordinati "il cui profilo di competenza e di esperienza sia analogo a quello del collaboratore a progetto" (comma 2).

sensi dell'art. 2094 c.c. e/o oggi dell'art. 2 d.lgs. n. 81 del 2015, si veda MAROCCO M., *A volte ritornano: i falsi co.co.co.*, in *www.lavoce.info*, 11 novembre 2016.

Da aggiungere è anche la vicenda dell'equo compenso dei giornalisti, per un approfondimento si veda AVONDOLA A., *Lavoro giornalistico ed equo (s)compenso*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2017, 2, pp. 369 ss.

Seppur il tema è entrato oramai nella disciplina lavoristica, è stato rilevato come l'equo compenso non appartiene propriamente al lessico giuslavorista, pertanto risulta alquanto rischioso farlo confluire e confondere con le nozioni più familiari per i giuslavoristi, come i minimi tabellari, il salario minimo o persino i compensi massimi. Tuttavia, non manca il tentativo di collocare il tema dell'equo compenso entro le coordinate concettuali giuridiche di tipo privatistico, in particolare all'interno della bipartizione giustizia contrattuale di tipo commutativo - o di tipo distributivo, si veda per maggiori riferimenti ZOPPOLI L., *L'equo compenso tra contratto collettivo e legge*, in *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge 81/2017*, CARABELLI U., FASSINA L. (a cura di) I seminari della Consulta giuridica della CGIL, 1/2018. L'Autore consiglia *in primis*, come impostazione di metodo, sul tema equo compenso, di evitare la "*pareidolia*" cioè ricondurre le novità a consolidate classificazioni o categorie.

Nella prospettiva di trovare una coerenza con il quadro costituzionale secondo una parte della letteratura scientifica, la previsione di un principio di equo compenso per i professionisti è in linea con quanto previsto dall'art. 36 della Costituzione, che "*solo il trascinarsi di vecchi schemi ideologici o il riflesso di concezioni arcaiche e superate dell'evoluzione stessa del mondo del lavoro possono ritenere operante con riferimento esclusivo al paradigma (invero sociologicamente più raro) del rapporto di lavoro subordinato*", con queste parole COLAVITTI G., "*Fondata sui lavori*". *Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p.18; COLAVITTI G., *Equo compenso, nuovi parametri e tutela costituzionale del lavoro degli avvocati*, in *La disciplina dell'equo compenso - Approfondimenti e materiali*" del 24 settembre 2018. La tesi che l'art. 36 Cost. faccia riferimento ad una attività personale autonoma o dipendente non implicante l'esercizio di una impresa è sostenuta da una parte, anche autorevole della dottrina, secondo la quale un significato di lavoro che identifica questo con un'attività personale non

implicante l'esercizio di una impresa sia tale attività autonoma o dipendente è fatto proprio, oltre che dall'art. 35 Cost. sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme, dall'art. 36, comma 1, Cost. sull'equa retribuzione, si veda MAZZIOTTI M., *Lavoro*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 340; ALPA G., *op. prec. cit.*; COLAVITTI G., *op. prec. cit.*

Una posizione più cauta è propria, invece, di ZOPPOLI L., *op. prec. cit.*, il quale ritiene che dinnanzi a un quadro regolativo ricco e frastagliato, è corretto in primo luogo chiedersi se vi sia qualche obbligo di carattere costituzionale a prevedere per legge misure di equo compenso al di là del lavoro subordinato, concludendo che seppur sono diversi i tentativi di interpretazione evolutiva dell'art. 36 Cost. da parte della giurisprudenza della Corte di Cassazione, non basta ritenere la sua generale applicazione ad ogni prestazione lavorativa, prescindendo dalla qualificazione del contratto in base a cui è dovuta.

Posizione analoga è quella di PASCUCCI P., *Giusta retribuzione e contratti di lavoro, oggi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2019, fasc. 1, p. 73, il quale ritiene che seppur la *vis expansiva* dell'art. 36 Cost. oltre il lavoro subordinato è oramai accertata, la disciplina dell'equo compenso in favore delle prestazioni professionali degli avvocati non pare pienamente riconducibile alla disposizione costituzionale, limitandosi solo al criterio proporzionalistico senza poter far leva sull'imminenza del principio di sufficienza insito nella contrattazione collettiva, qui inutilizzabile.

Sul punto dell'applicabilità dell'art. 36, comma 1, Cost. anche ai lavoratori autonomi, quali gli avvocati e gli altri liberi professionisti, si veda in termini non coincidenti anche FERRARO P.P., *Le deleghe sulle professioni organizzate in ordini e collegi e le proposte in discussione in materia di tariffe professionali*, in ZILIO GRANDI G. e BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018, p.330 ss.; FERRARO P.P., *Professioni intellettuali e abuso di dipendenza economica*, in *Corr. Giur.*, 2018, p. 218; LAURINI G., *Notariato ed equo compenso*, in *Not.*, 2017, p. 617; TOSCHI VESPASIANI F., *La "giusta Mercedes": il compenso dell'avvocato ai tempi della liquidità delle professioni*, in *Studium iuris*, 2018.

Con riferimento ai rapporti tra i professionisti e la pubblica amministrazione, e a seguito della diffusione in questo settore di compensi simbolici ⁽²³⁶⁾, il principio di equo compenso per le prestazioni professionali ha trovato un riconoscimento anche per gli incarichi conferiti da pubbliche amministrazioni. L'art. 19-*quaterdecies*, comma 3, del decreto legge, specifica che per gli incarichi conferiti ai professionisti, la pubblica amministrazione garantisce il principio dell'equo compenso in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia che governano l'azione amministrativa.

Il tenore generico e a-tecnico è stato oggetto di critiche da parte dei primi commentatori, nella parte in cui non vengono menzionate le clausole vessatorie MINERVINI E., *op. prec. cit.*, p. 46, anche se non manca chi ritiene, seguendo alla lettera la disposizione, che la pubblica amministrazione debba applicare il solo principio di equo compenso, cioè in forma "attenuata" e "blanda", si veda su questa posizione FONDERICO G., *Introiti professionali: clausole vessatorie, denunce sempre valide*, in Guida dir., Dossier, n. 1/2018, p. 94; CARBONE L., *L'equo compenso dei liberi professionisti: le novità della legge di bilancio 2018*, in www.quotidianogiuridico.it, p.2.

La genericità della norma, ha come effetto più prevedibile, al di là della deterrenza verso le più gravi patologie, l'incentivazione del contenzioso con le pubbliche amministrazioni. Si veda sul punto ZOPPOLI L., *op. prec. cit.*

⁽²³⁶⁾ Cfr. con sentenza del Consiglio di Stato n. 4614 del 3 ottobre 2017

BIBLIOGRAFIA

ALEANDRI G., *Educazione permanente nella prospettiva del lifelong e lifewide learning*, Armando Editore, 2011

ALAIMO A., *Lo "Statuto dei lavoratori autonomi": dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto dei lavori. Verso un'ulteriore diversificazione delle tutele?*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2018, n.3

ALBANESE A., *Contratto mercato responsabilità*, Giuffrè, 2008

ALIBRANDI G., *La previdenza sociale nella nuova Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1948, fasc. 1

ALPA G., *L'equo compenso per le prestazioni professionali forensi*, in *La disciplina dell'equo compenso - Approfondimenti e materiali*, CNF, settembre 2018

ALPA G., *L'equo compenso per le prestazioni professionali forensi*, in *Vita Notarile*, 1/2018

AMBROSINI E., *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Dir. Un. Eu.*, 2014, fasc. 1

ANGIOLINI V., CARABELLI U., *Le ragioni (di un Nuovo Statuto) dei Diritti dei Lavoratori*, in *Carta dei diritti universali del lavoro (Commento)*, CGIL

ASCARELLI T., *Teoria della concorrenza e interesse dei consumatori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1954

AVONDOLA A., *Lavoro giornalistico ed equo (s)compenso*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2017, fasc. 2

BARBIERI M., *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni*, Relazione al XIX° congresso Aidlass, tenutosi a Palermo, 17-19 maggio 2018

BARRESI A., COMUNALE B., *Libertà di iniziativa economica e utilità sociale*, in AA.VV., *Studi sull'art. 41 Cost.*, Bologna, 1969

BARTOLE S., in *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Digesto*, IV ed., Torino, 1989

BARTOLE S., *Le norme della Costituzione fra storia e scienza politica*, in *Scritti Biscaretti di Ruffia*, I, 1987

BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Cacucci, Roma, 2000

BELVISO U., *Il concetto di iniziativa economica privata*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1961

BENEDETTI A. M., *Contratto asimmetrico*, in *Enc. dir.*, Annali V, 2012

BERLINGUER A., *Professione forense, impresa e concorrenza. Tendenze e itinerari nella circolazione di un modello*, Giuffrè, Milano, 2003

BIASI M., *Il salario minimo per i collaboratori a progetto*, in Persiani M., Liebman S. (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro. La legge n. 92 del 2012 (cd Riforma Fornero) dopo le modifiche introdotte dalla l. 99 del 2013*, Torino, 2013;

BIASI M., *Ripensando il rapporto tra il diritto della concorrenza e la contrattazione collettiva relativa al lavoro autonomo all'indomani della l. n. 81 del 2017*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT -358/2018

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto Costituzionale*, Jovene, 1958

BOLOGNINI S., *Commento al d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231. Art. 1 – Ambito di applicazione. Art. 2 – Definizioni*, in G. De Cristofaro (a cura di), *La disciplina dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2004

BURATTI A., *La legislazione in tema di professioni in Europa*, in *Rapporto 2018 sulle libere professioni in Italia*, a cura dell'Osservatorio delle libere professioni di Confprofessioni, 2018

BURATTI U., CASANO L., PETRUZZO L. (a cura di), *Certificazione delle competenze*, in *ADAPT University Press*, 2013

CAFAGNA A., *La genitorialità dei lavoratori senza vincolo di subordinazione*, in Servidori A., Maiani B., Cafagna A. (a cura di), *La conciliazione fra tempi di vita e di lavoro*, Giuffrè, 2017

CAGNIN V., *Art. 10, l. 22 maggio 2017, n. 81 ed il nuovo sportello di servizi al lavoro per i lavoratori autonomi: funzioni, soggetti coinvolti, criticità contestuali*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018

CAMALANDREI LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1960

CAPOBIANCO E., *L'abuso di dipendenza economica. Oltre la subfornitura*, in *Concorrenza e mercato*, 2012

CARAVITA B., *Commento agli artt. 35 e 36*, in AA.VV. (a cura di CRISAFULLI V. PALADIN L.), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990

CARBONE L., *L'equo compenso dei liberi professionisti: le novità della legge di bilancio 2018*, in www.quotidianogiuridico.it

CARINCI M.T., *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa (scelte organizzative e diritto del lavoro)*, Giuffrè, 2015

CARUSO B., *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, fasc. 3

CASANO L., *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge 81/2017 e l'attualità della legge n.4/2013*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, n. 2

CATALANO R., *Profili di convergenza tra "impresa" e "professionista": la questione dell'ambito del divieto di abuso di dipendenza economica*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, fasc. 4

CATTANEO G., *La responsabilità civile del professionista*, Milano, 1958

CAVALLINI G., *Il divieto di abuso di dipendenza economica e gli strumenti del "nuovo" diritto civile a servizio del lavoro autonomo*, in Biasi M., Zilio Grandi G. (a cura di), *Commentario breve*

CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2002

CERRI A., *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Giappichelli Editore, Torino, 2005

CHIARELLI M., *L'organizzazione sindacale nella costituzione e nella legge futura*, in *Dir. lav.*, 1948, fasc. 1

CHIARELLI M., *Concorrenza e professioni: Stato e mercato nella regolazione dei servizi professionali*, in *Istituto della enciclopedia italiana*, 2018

COLAJANNI A., *Quale idea sul possibile futuro delle nostre antropologie*, in *EtnoAntropologia*, 2013, n. 1

COLAPIETRO C., *Art. 36*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di) R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Vol. I, UTET, 2006

COLAVITTI G., *Nell'offerta di servizi legali al ribasso il settore rischia un peggioramento*, nota a Cass. civ. sez. lav. 22 giugno-27 settembre 2010, n. 20269, in *Guida al diritto*, 2010, n. 46

COLAVITTI G., *La libertà professionale tra Costituzione e mercato, Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica*, Giappichelli editore, Torino, 2012

COLAVITTI G., *Le professioni "non organizzate" e la trasparenza del mercato dei servizi professionali*, in *Previdenza forense*, 2013, fasc. 1

COLAVITTI G., *Fondata sui lavori". Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1

COLAVITTI G., *Equo compenso, nuovi parametri e tutela costituzionale del lavoro degli avvocati*, in *La disciplina dell'equo compenso - Approfondimenti e materiali"*, CNF, settembre 2018

COZZIO M., *Le scelte del legislatore europeo per favorire la partecipazione alle gare delle piccole e medie impresa*, in *DPA*, 2014, n. 5

CRISAFULLI V., PALADIN L., *Commentario breve alla costituzione*, Cedam, Padova, 1990

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, CEDAM, 2006

- DAEKIN S., *Luddism In The Age Of Uber*, in *Social Europe*, 3 novembre 2015
- D'ANTONA M., *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 1995
- D'ANTONA M., *La metamorfosi della subordinazione*, in (a cura di) Amato - Bronzini, *A 25 anni dallo Statuto: quale futuro per il diritto del lavoro?*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1996, n.1
- DE CRISTOFARO G., *Note introduttive*, in De Cristofaro G. (a cura di), *La disciplina dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2004
- DELL'OLIO M., *Retribuzione, quantità e qualità di lavoro, qualità di vita*, in *Arg. Dir. lav.* 1995
- DEL PUNTA R., *Il diritto del lavoro tra due secoli: dal Protocollo Giugni al Decreto Biagi*, in *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi della liberazione nel nuovo secolo*, Ichino P. (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008
- DEL PUNTA R., *Labour law and capability approach*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 32, n. 4, 2016
- DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, 2016
- DE LUCA TAMAJO R., *L'ipotesi di un "tertium genus" e il disegno di legge n. 5651 sui c.d. "lavori atipici"*, in *Dir. lav.*, 2000, fasc. 4
- DE LUCA TAMAJO R., *Jobs Act e cultura giuslavoristica*, in *Dir. lav. merc.*, 2016, n. 1

DE MAGISTRIS R., *Il riconoscimento delle professioni non regolamentate e la legge n. 4 del 14 gennaio 2013*, in *AIB Studi*, vol. 53 n.3, 2013

DE MARINIS N., *Luogo e tempo di lavoro e redistribuzione delle garanzie giuslavoristiche (Diritto del lavoro della miseria e miseria del diritto del lavoro)*, WP C.S.D.L.E. “Massimo d’Antona” – IT, 2017, n. 344

DE VITA L., LUCCIARINI S., *Il poliedro del lavoro autonomo*, in *Il lavoro che cambia. Verso l’era digitale. Terza indagine sui lavoratori italiani*, (a cura di) Carrieri M., Damiano C., Ediesse, Roma, 2019

DI MARZIO F., *Contratto illecito e disciplina del mercato*, Jovene, 2011

DI NOIA F., *La tutela “civilistica” del lavoratore autonomo nelle transazioni commerciali*, in *Commentario breve*

DI GASPARE G., *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 2003

DI GASPARE G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Dir. pubbl.* 2008

DI GASPARE G., *Il principio lavoristico nella Costituzione Repubblicana*, nota per il Gruppo di studio Astrid su “*La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione*”, 2 settembre 2009

ESPOSITO C., *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954

FAILLA L., *Sulla disciplina del lavoro autonomo*, in *LG*, 2017, n. 8-9

FELTRIN P. (a cura di), *Trasformazioni delle professioni e regolazione in Europa. Una comparazione dei mutamenti nei sistemi professionali in Francia, Germania, Italia e Regno Unito*, in *I quaderni di Confprofessioni*, Wolters Kluwer, 2012

FERRARO F., *Prime osservazioni sulle tutele civilistiche del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, fasc. 1

FERRARO P. P., *Le deleghe sulle professioni organizzate in ordini e collegi e le proposte in discussione in materia di tariffe professionali*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018

FERRARO P.P., *Professioni intellettuali e abuso di dipendenza economica*, in *Corr. Giur.*, 2018;

FONDERICO G., *Introiti professionali: clausole vessatorie, denunce sempre valide*, in *Guida dir.*, Dossier, n. 1/201

FLAMMIA R., *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto, I. Autotutela degli interessi di lavoro*, Milano, 1963

FONTANA G., *Art. 33*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di G. Branca), *Rapporti economici Tomo I*, Zanichelli, 1979

FIORILLO L., PERULLI A., *La legge di tutela del lavoro autonomo: profili introduttivi* in *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018

GALANTINO L., *La disciplina comunitaria delle libere professioni*, in *Il diritto del lavoro*, 1999

GALGANO F., *Professioni intellettuali, impresa, società*, in *Contr. Impr.*, 1991

GARANCINI G., *Le professioni giuridiche*, in *Iustitia*, 2002

GARBUIO C., *Profili regolativi e condizionalità dell'indennità di disoccupazione per i collaboratori: la recente estensione a dottorandi e assegnisti di ricerca*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, fasc. 3

GAROFALO D., *Nuovi modelli organizzativi e nuovi lavori*, in *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale* (a cura di D. Garofalo), in *Adapt University Press*, 2018

GAROFALO D., *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Adapt University Press, 2018

GAROFALO M. G., *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2008

GAROFALO M. G., SCIARRA S., *L'influenza dei valori costituzionali sul diritto del lavoro*, in Pizzorusso A., Varano V. (a cura di), *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, Tomo I, Milano, 1985

GASPARRI P., *I principi costituzionali del nuovo diritto sindacale*, in *Dir. lav.*, 1948, fasc. 1

GAZIER B., *'Tous Sublimes' — Vers Un Nouveau Plein-Emploi*, Flammarion, 2003

GENTILE S. L., *La nuova frontiera della previdenza sociale*, in Garofalo D., *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Adapt University Press, 2018

GHERA E. PACE A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009

GIACALONE F., *Professioni non organizzate. Analizzando una legge in merito al ruolo degli antropologi*, in *EtnoAntropologia*, 2013, n. 1

GIACOBBE G., *Professioni intellettuali* (voce), in *Enc. dir.*, 1987

GIANFRANCESCO E., *Libertà di impresa e libertà professionale nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Giur. cost.*, 2005, fasc. 3

GIANNINI M.S., *Profili costituzionali della protezione sociale delle categorie lavoratrici*, in *Riv. giur. lav.*, 1953, fasc. 1

GIARDETTI M., CIAVARELLA F., GIARDETTI A., *Jobs Act del lavoro autonomo e smart working*, Giuffrè, 2017

GIUBBONI S., *Prime osservazioni sul disegno di legge del Governo in materia di lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *MGL*, 2016, n. 4

GIUBBONI S., *Il Jobs Act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge 81/2017*, in *Gior. Dir. lav. rel. ind.*, 2017, fasc. 3

GIUGNI G., *Prospettive del diritto del lavoro negli anni '80*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 1982

KANH-FREUND O., *L'incidenza delle costituzioni sul diritto del lavoro*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1979

IANNIELLO-SALICETI A., *Le professioni non regolamentate*, in *Le attività autonome* (a cura di Nogler L.), in *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, Vol. 6, 2006

IBBA C., *La categoria "professione intellettuale"*, in *Le professioni intellettuali*, *Giur. Sist. Dir. civ. comm.*, Torino, 1987

- LABELLA E., *Tutela della microimpresa e “terzo contratto”*, EDP, 2015, 4;
- LANZALONGA D., *La tutela della genitorialità e della malattia per i lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps*, in Garofalo D. *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Adapt University Press, 2018
- LASSANDARI A., *Oltre la grande dicotomia? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *Lav. dir.*, 2019, fasc. 1
- LAURINI G., *Notariato ed equo compenso*, in *Not.*, 2017
- LAVAGNA C., *La Costituzione italiana commentata*, Torino, 1970
- LEGA C., *Il contratto d’opera*, in *Tratt. dir. lav.*, diretto da Borsi e Pergolesi, vol. I, Padova, 1960
- LOI P., *Il lavoro autonomo nella prospettiva del rischio*, in *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge 81/2017*, Carabelli U., Fassina L. (a cura di) I seminari della Consulta giuridica della CGIL, 1/2018
- LOI P., *Il lavoro autonomo tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2018, fasc. 4
- LOZZI F., *Le novità fiscali introdotte dal Jobs Act del lavoro autonomo*, in *LG*, 2017
- MAGNANI M., *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2004
- MAGNANI M., *Lavoro autonomo e riforma dei servizi professionali alla luce delle disposizioni comunitarie*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2007, fasc. 1

MAGNANI M., *Il diritto del lavoro e le sue categorie. Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Cedam, 2008

MAGNANI M., *Quale Statuto per il lavoro autonomo?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, fasc. 3

MARINELLI F., CAROCCIA F., *Contratto d'opera e prestazione d'opera intellettuale*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato* diretto da Pietro Perlingieri, Sez. IV, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013

MAURO A., TIRABOSCHI M., *Lavoro autonomo: il nuovo quadro legale*, in *Boll. Spec. Adapt*, 2017, n. 10

MARIUCCI L., *Dopo la flessibilità cosa?*, Il Mulino, Bologna, 2006

MARINI A., *Misure di liberalizzazione e onorari "minimi" di avvocato*, in *Diritto e libertà. Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, Giappichelli, Torino, 2008

MARTELLONI F., *I rimedi del "nuovo" diritto del lavoro autonomo*, in *Lav. dir.*, 2017, fasc. 3-4

MARTINES T., *Diritto costituzionale.*, Giuffrè, 1986

MORVIDUCCI C., *Le Professioni*, in Chiti M. Greco P.E. (a cura di), in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007

MAZZIOTTI DI CELSO M., *Lavoro (dir. cost.)*, XXIII, 1973

MAZZIOTTI F., *Diritto del lavoro*, Liguori editore, Napoli, 1998

MAZZIOTTI M., *Profili dell'autotutela nei rapporti di lavoro*, Napoli

MELONCELLI A., *Le professioni intellettuali nella Costituzione italiana*, in *Scritti per Mario Nigro I*, Giuffrè, Milano, 1991

MENGONI L., *La direttiva 2000/35/CE in tema di mora debendi nelle obbligazioni pecuniarie*, in *Eur. Dir. Priv.* 2001, I

MESITI D., *Le modifiche in materia previdenziale contenute nella legge di riforma del lavoro autonomo*, in *LG*, 2017, n. 7

MINERVINI E., *L'equo compenso degli avvocati e degli altri liberi professionisti*, Giappichelli, Torino, 2018

MODUGNO F., *Costituzione (voce)*, in *Enc. giur.*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1988

MODUGNO F., *Ordinamento giuridico (voce)*, in *Enc. dir.*, 1980

MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1969

MUSOLINO G., *Contratto d'opera professionale Artt. 2229-2238*, in *Il codice civile commentario*, Giuffrè Editore, 2014

MONTANARI A., *I servizi per l'impiego per il lavoratore autonomo*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di) *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018

MONTICELLI S., *L'equo compenso dei professionisti dei professionisti fiduciari: fondamento e limiti di una disciplina a vocazione rimediale dell'abuso dell'autonomia privata*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2018, n. 2

MONTINI M., *Informazioni e accesso agli appalti pubblici ed ai bandi*, in *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile* (a cura di) Fiorillo L., Perulli A., in *Il nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2018

MONTUSCHI L., *La Costituzione e i lavori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, fasc. 2

MORTILLARO V., *La problematica della retribuzione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in AA.VV. *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 1978

NAPOLI M., *Il comma 2 dell'art. 35*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Tomo I artt. 35-40, Nicola Zanichelli Editore, Bologna

NAVARRETTA E., *Abuso del diritto e contratti asimmetrici d'impresa*, in *Annuario del Contratto 2011*, Giappichelli, 2012

NOGLER L., *La subordinazione nel d.lgs. 81/2015: alla ricerca dell'autorità dal punto di vista giuridico*, WP C.S.D.L.E. "Massimo d'Antona".IT -267/2015

NUNIN R., *La tutela della gravidanza e la sospensione in ipotesi di maternità, malattia e infortunio*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018

OLIVIERI A., *Industria 4.0 e tutele nel mercato per i lavoratori autonomi: un progetto effettivamente promozionale?*, in D. Garofalo (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, in *Adapt University Press*, 2018

PACE A., *Iniziativa economica privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Giur. cost.*, 1979, fasc. 1

PASSALACQUA P., *Gli incentivi alla formazione e al collocamento del lavoratore autonomo*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018

PEDRAZZOLI M., *Lavoro sans phrase e ordinamento dei lavori. Ipotesi sul lavoro autonomo*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1998, fasc. 1

PELUSI L. M., *Lavoro autonomo: analisi comparata tra la proposta Damiano-Fassina e il disegno di legge Poletti*, in Dagnino E., Tiraboschi M. (a cura di), *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, ADAPT University Press, 2016

PANUCCIO V., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in *Studi Domenico Napoletano*, Milano, 1986

PERA G., *Professione e lavoro (libertà di)*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1987

PERGOLESI, *Introduzione*, in *Trattato Borsi-Pergolesi*, I, Padova, 1958

PERULLI A., *Il lavoro autonomo*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da A. Cicu e F. Messineo, Giuffrè, Milano, 1996

PERULLI A., *Il diritto del lavoro tra crisi della subordinazione e rinascita del lavoro autonomo*, in *Lav. dir.*, 1997

PERULLI A., *Per uno Statuto del lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, fasc. 3

PERULLI A., *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, fasc., fasc. 2, 2017

PERULLI A., *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” – 341/2017

PERULLI A., *Le tutele civilistiche: il ritardo nei pagamenti; le clausole e condotte abusive (artt. 2 e 3)*, in *Il Jobs Act del lavoro autonomo e il lavoro agile*, a cura di Fiorillo L. – Perulli A., *Il nuovo diritto del lavoro*, 2018

PESSI R., *Diritto del lavoro e regole costituzionali*, in *Valori e regole costituzionali*, Aracne editrice, 2009

PESSI R., *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci editore, Bari, 2019

PETTINARI C., *L’art. 4, primo comma, della Costituzione, oggi, Saggio sull’evoluzione delle forme del “diritto del lavoro” nell’ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, 2012

PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981

PRANDSTRALLER P., *Le nuove professioni nel terziario*, Milano, 1998

PROIA G., *Flessibilità e tutela nel contratto di lavoro subordinato*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2002

PROSPERETTI U., *Lavoro (fenomeno giuridico)*, XXIII, 1973

PONTE F. V., *Il diritto al lavoro, il dovere di lavorare e la libertà di scelta*, in C. Mifsud Bonicci, U. Comite (a cura di), *Libertà e diritti, tra regole ed economia*, CEDAM, Padova, 2015

RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1979

- RESCIGNO G. U., *Lavoro e Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, fasc.1
- RESCIGNO G. U., *Il progetto consegnato nell'art. 3 comma 2, della Costituzione italiana*, in Ghera E. Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009
- RESCIGNO P., *Il lavoro e la previdenza*, in *I rapporti economici nella Costituzione, Vol. I, Il lavoro e la previdenza* (a cura di) Genghini M., Giuffrè editore, Milano, 1987
- ROGOWSKI R. (a cura di), *The European Social Model and Transitional Labour Markets — Law and Policy*, Ashgate, 2008
- ROMAGNOLI U., *Art 3, co. 2*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1982
- ROMAGNOLI U., *Costantino Mortati*, in Gaeta L. (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione"*, Giuffrè, Milano, 2005
- PASCUCCI P., *Giusta retribuzione e contratti di lavoro, oggi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2019, fasc. 1
- PERTICONE G., *Stabilimento II Libertà di stabilimento dei professionisti*, in *Enc. Giur.*, XXX, Roma, 1993
- RUSSO E., *Imprenditore debole, imprenditore persona, abuso di dipendenza economica, terzo contratto*, in *Contr. e impr.*, 2009, n. 1
- SALOMONE R., *Le libere professioni intellettuali*, in *Tratt. dir. pubbl. econ.* Galgano, Padova, 2010
- SANNA P., *L'attuazione della dir. 2000/35/CE in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali: introduzione al d.lgs. 9 ottobre 2002 n. 231*, in *Resp. Civ. Prev.* 2003

SANTAMARIA A., *Le professioni “non regolamentate” escono dall’ombra*, in *Bollettino Adapt*, 2013

SANTONI F., *L’organizzazione e l’azione sindacale dei professionisti*, in *Dir. lav.*, 1999

SANTORO PASSARELLI F., *Le professioni intellettuali*, in *Noviss. Dig. It.*, XIV, Torino, 1967

SANTORO PASSARELLI G., *Il lavoro autonomo non imprenditoriale, il lavoro agile e il telelavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, fasc. 3

SCARPELLI F., *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati*, in *Lav. dir.*, 1999, fasc. 4

SCHMID G., *Full Employment in Europe — Managing Labour Market Transitions and Risks*, Edward Elgar, 2008

SCHMID G., *Il lavoro non standard. Riflessioni nell’ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, fasc. 1

SCHMID G., *Sharing Risks of Labour Market Transitions: Towards a System of Employment Insurance*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2015

SCOGNAMIGLIO R., *Personalità umana e tutela costituzionale delle libere professioni*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1973

SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale* di Cataldi E., Flammia R., Mazziotti F., Mortillaro F., Perone G. C., Scognamiglio R., Simi V., Veneto G. (ricerca diretta da Scognamiglio R.), Franco Angeli editore, 1978

SCOTTI U., *Aspetti di diritto sostanziale del d.lgs. 9 ottobre 2002 n. 231, "attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, GM, 2003

SEGHEZZI F., *Persona e lavoro nella Quarta rivoluzione industriale*, Tesi di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli studi di Bergamo, 2016

SEMENZA R., MORI A., *La crescita del lavoro autonomo e le nuove sfide sociali* in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di) *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018

SEMENZA R., MORI A., *Il lavoro autonomo professionale. Le sfide e le risposte istituzionali in Europa*, in *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme* (a cura di) Perulli A., Wolters Kluwer, Cedam, 2018

SEMENZA R., MORI A., *Lavoro apolide. Lavoratori e professionisti alla ricerca di cittadinanza giuridica, sociale ed economica*, Feltrinelli, in corso di pubblicazione

SIMONCINI G. R., *Occupabilità e produttività del lavoro: il nodo della certificazione delle competenze*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, fasc. 3

SPAGNUOLO VIGORITA V., PALMA G., *Professione e lavoro (libertà di)*, in *Nov. dig. it.*, XIV, Torino, 1967

SUPIOT A., *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, fasc. 2

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, 2012

TREU T., *Art. 35 comma 1*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Tomo I artt. 35-40, Nicola Zanichelli Editore, Bologna, 1979

TREU T., *Art. 36*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Tomo I artt. 35-40, Nicola Zanichelli Editore, Bologna, 1979

TREU T., *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2002

TREU T., *Statuto dei lavori e carta dei diritti*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2004, fasc. 2

TREU T., *Uno Statuto per un lavoro autonomo*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2010, fasc. 3

TREU T., *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2015, n. 146

BIAGI M., TIRABOSCHI M., *Le proposte legislative in materia di lavoro subordinato*, in *Lav. Dir.*, 1999

TIRABOSCHI M., *Commissione di studio per la definizione di uno Statuto dei lavori – Relazione del Presidente*, 19 marzo 2005

TIRABOSCHI M., *I rapporti di lavoro e di collaborazione negli studi professionali*, in *Il lavoro negli studi professionali, Quadro normativo, modelli organizzativi, tipologie contrattuali in Italia, Francia, Germania e Regno Unito*, in *Quaderni di Confprofessioni*, Wolters Kluwer, 2012

TIRABOSCHI M (a cura di), *Il lavoro negli studi professionali, Quadro normativo, modelli organizzativi, tipologie contrattuali in Italia, Francia, Germania e Regno Unito*, in *I Quaderni di Confprofessioni*, Wolters Kluwer, 2012

TIRABOSCHI M., *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, in *Adapt University Press*, 2016

TIRABOSCHI M., *La nuova “Grande trasformazione” del lavoro le ragioni di un blog curato dai giovani di Adapt per Nova del Sole 24 Ore*, in Dagnino E., Nespoli F.,

Seghezzi F. (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, ADAPT University Press, 2017

TOMASSETTI P., *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2018, fasc. 3

TOSCHI VESPASIANI F., *La “giusta Mercedes”: il compenso dell’avvocato ai tempi della liquidità delle professioni*, in *Studium iuris*, 2018

TRENTIN P., *La legge 4/2013, la professione del counsellor e le sfide del prossimo futuro*, Grounding, 2013, n. 3

TURSI A., *I confini della gestione separata: questioni in tema di inquadramento previdenziale dei produttori assicurativi e delle modelle*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, fasc. 2

VARVA S., *Informazioni e accesso agli appalti pubblici*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018.

VICICONTE G., LIMBERINI L., *La professione forense ed il contesto europeo di riferimento*, in Vicicone G. (a cura di), *L’Avvocato e l’Europa*, Giuffrè, Milano, 1999;

ZILIO GRANDI G., *Contratto d’opera intellettuale e professioni intellettuali*, in Perulli A. (a cura di) *I contratti nuovi*, dir. da Cendon P., Torino, Utet, vol. VI, 2003

ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018

ZOPPOLI L., *L’equo compenso tra contratto collettivo e legge*, in *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge 81/2017*, in *Il lavoro autonomo e il lavoro agile*

alla luce della legge 81/2017, Carabelli U., Fassina L. (a cura di) I seminari della Consulta giuridica della CGIL, 1/2018

ZOPPOLI I., *Abuso di dipendenza economica e lavoro autonomo: un microsistema di tutele in difficile equilibrio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, fasc. 1

ZUCARO R., *Lavoro autonomo. Un modello di rappresentanza per un emergente interesse collettivo*, in *Labour Law Issues*, vol. 4, n. 2, 2018

ZUDDAS, *Il lavoro nella nuova Costituzione italiana*, in *Arch. ric. giurid.*, 1950

Studi e rapporti

V Rapporto di monitoraggio sulle professioni non regolamentate, CNEL, Roma, aprile 2005

Commissione Europea, *Libro verde modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, 2006

Parlamento Europeo, *Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies*, luglio 2016

Rapporto 2018 sulle libere professioni in Italia, a cura dell'Osservatorio delle libere professioni di Confprofessioni

Rapporto Adapt “*Il futuro delle professioni nell'economia 4.0. tra (nuove) regole e rappresentanza* (a cura di) M. Tiraboschi, in *Adapt University Press*, 2018

