



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI  
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE  
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS  
AND ENVIRONMENT

16  
2020

# QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA  
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

Domenico Garofalo, Paolo Pardolesi, Anna Rinaldi

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile



ISBN: 978-88-945030-2-9



## DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

## DIRETTORI DEI QUADERNI

Caludia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

## COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

## COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante

## COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)  
Federica Monteleone, Danila Certosino,  
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

### Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture  
Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy  
e-mail: [quaderni.dipartimentojonico@uniba.it](mailto:quaderni.dipartimentojonico@uniba.it)  
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595  
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>



16  
2020 QUADERNI  
DEL DIPARTIMENTO JONICO

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA  
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

A cura di  
DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 ottobre 2020 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni> ed è composto di 464 pagine.

isbn 978-88-9450-302-9

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO  
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

**Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico**

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

**Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico**

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

**Art. 3. Direttori delle Collane**

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;
- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;

- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, o in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

#### **Art. 4. Comitati scientifici**

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

#### **Art. 5. Comitati Direttivi**

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

#### **Art. 6. Comitato di Redazione**

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di controllo *editing*, preliminare all'espletamento della procedura di referaggio.

#### **Art. 7. Procedura di referaggio**

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.



La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

### **Art. 8. Proposta di pubblicazione**

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta.

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.



## INDICE

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI  
*Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile.* pag.9

### SEZIONE I

#### GOAL N. 3 – SALUTE E BENESSERE

DANIELA LAFRATTA  
*Tutela della salute e processi organizzativi nella sanità pubblica.  
Un approccio al modello just in time nella prospettiva Kaizen.* pag.27

### SEZIONE II

#### GOAL N. 4 – QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

PIERLUCA TURNONE  
*L'idea di uomo nell'Agenda ONU 2030: una riflessione  
antropologico-educativa* « 43

VALENTINA SAMPIETRO  
*Cultura, stile di vita sostenibile* « 55

ROSATILDE MARGIOTTA  
*La parola, strumento per lo sviluppo della democrazia:  
traiettorie pedagogiche* « 71

### SEZIONE III

#### GOAL N. 8 – LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

MICHELE CALABRIA  
*Covid 19 e paralisi del mercato del lavoro tra sospensione*

*della condizionalità e blocco dei licenziamenti* « 85

MICHELE DELEONARDIS

*Lavoro autonomo e lavoro dignitoso nella prospettiva comunitari* « 97

FRANCESCA NARDELLI

*La questione salariale: il dibattito italiano ed europeo* « 109

GIUSEPPE COLELLA

*Promozione del turismo sostenibile in un contesto urbano:  
uno studio esplorativo sul caso Taranto capitale di mare* « 121

#### SEZIONE IV

##### GOAL N. 9 – IMPRESA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

ANNALISA TURI

*Come il fisco può agevolare lo sviluppo sostenibile* « 141

RAFFAELE MUTO

*Bias e Monopoli* « 151

#### SEZIONE V

##### GOAL N. 10 – RIDURRE LE DISEGUAGLIANZE

FEDERICA STAMERRA

*Reddito di cittadinanza e riduzione delle disuguaglianze sociali* « 165

STEFANO ROSSI

*La disciplina lavoristica nel terzo settore* « 175

ALESSIO CARACCILO

*L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza  
sociale* « 191

SONIA MEGGIATO

*Gender mainstreaming: dalle strategie comunitarie alle politiche  
locali* « 205

VALERIA CASTELLI  
*Quote rosa e nuovo codice di autodisciplina per le società  
quotate: l'annosa problematica sociale della disuguaglianza  
di genere* « 221

MARCO DEL VECCHIO  
*Non tradirai la promessa. Il ruolo dei riti juju nelle esperienze  
di tratta delle donne nigeriane* « 227

## SEZIONE VI

### GOAL N. 11 – CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

ANGELO RUGGERI  
*L'innovazione strategica sostenibile nelle organizzazioni museali:  
il caso del MarTa di Taranto* « 241

MAURIZIO MARAGLINO MISCIAGNA  
*La co-creazione di valore nel settore pubblico:  
spunti di riflessione* « 255

## SEZIONE VII

### GOAL N. 12 – CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

ANDREA SESTINO  
*Gli effetti del benessere sociale percepito sull'intenzione di  
acquisto dei prodotti green* « 269

MASSIMO COCOLA  
*La non financial disclosure nel processo di transizione  
dei modelli organizzativi verso una prospettiva social orientated* « 287

FRANCESCO SCIALPI  
*La plastic tax e la sugar tax nella legge di bilancio 2020:  
limiti e prospettive* « 299

ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI  
*Modellizzazione delle emissioni di biogas dalle discariche  
di rifiuti solidi urbani: una review della letteratura* « 311

- ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI  
*Life cycle assessment di impianti di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione: una review bibliografica* « 325
- ROSA DI CAPUA, BRUNO NOTARNICOLA  
*Life cycle assessment di reattori fotovoltaici UV-C/TiO<sub>2</sub> per il trattamento di acque reflue: una review bibliografica* « 337
- ROSA DI CAPUA,  
*Novità normative in materia di economia circolare e simbiosi industriale* « 349

## SEZIONE VIII

### GOAL N. 13 – LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

- CLAUDIA ILARIA SOFIA LOVASCIO  
*Polluter pays principle: un dovere verso le nuove generazioni* « 363
- ERVINA RRUGA  
*Lo standard europeo dei green bonds per lo sviluppo della finanza sostenibile: quale opportunità per l'ambiente?* « 373
- FRANCESCA ALTAMURA  
*Gli strumenti di mercato nella lotta al cambiamento climatico: riflessioni in chiave di analisi economica del diritto* « 389
- NICOLÒ TREGLIA  
*Lo stato dell'arte e i profili evolutivi della fiscalità dei prodotti energetici: dai combustibili fossili alle fonti rinnovabili nell'ottica di una transizione ecologica* « 403

## SEZIONE IX

### GOAL N. 16 – PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

- COSIMA ILARIA BUONOCORE  
*Il possibile contributo dell'arbitrato allo sviluppo sostenibile* « 419

MARIO SANTORO

*La tutela linguistica della persona offesa dal reato nel processo penale italiano*

« 435

DORELLA QUARTO

*La progressiva espansione del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale: dall'estensione "in deroga" per le vittime vulnerabili alla preclusione per gli enti*

« 449





Nicola Deleonardis

## LAVORO AUTONOMO E LAVORO DIGNITOSO NELLA PROSPETTIVA COMUNITARIA

### ABSTRACT

Il saggio intende focalizzare l'attenzione sulla recente normativa che ha regolamentato il lavoro autonomo (legge 81/2017), alla luce del Goal 8 dell'Agenda ONU 2030. Seppur la norma rappresenti un'assoluta novità, l'obiettivo di promuovere un lavoro dignitoso per tutti, come previsto dal Goal 8, passa necessariamente per una più articolata protezione del lavoro autonomo, oramai coinvolto nelle medesime logiche di esercizio del potere economico al pari del lavoro subordinato.

The essay intends to focus attention on the recent legislation that has regulated the self-employment, in light of UN Agenda 2030's Goal 8. Although the rule represents an absolute novelty, the purpose of promoting decent work for all, as foreseen by Goal 8, necessarily requires a more articulated protection of self-employment, now involved in the same exercising economic power's logic as employed work.

### PAROLE CHIAVE

Lavoratore indipendente – Dignità – Equo compenso

Independent contractor – Dignity – Fair remuneration

SOMMARIO: 1. Ripensare ad un lavoro dignitoso. – 2. Una fotografia socio-giuridica dei lavoratori autonomi in Italia. – 3. Il Jobs Act del lavoro autonomo. Il seme della dignità. – 4. (Segue) Le scadenze, le lacune. – 5. Conclusioni “inique”.

1. L'Agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile annovera tra i propri obiettivi, da perseguire entro il prossimo decennio, la riduzione delle diseguaglianze (*Goal 4*), la crescita economica e la promozione di un lavoro dignitoso (*Goal 8*)<sup>1</sup>. Il modello della

---

<sup>1</sup> L'idea che la crescita economica sia l'unica strada perseguibile per un lavoro dignitoso non è del tutto corretta. All'obiettivo contribuiscono, infatti, altre variabili come il diritto all'apprendimento permanente e il potenziale guadagno legato alla sostenibilità ambientale. In occasione dell'evento collaterale dell'*High-level Political Forum 2019* dal titolo “*SDG 8 – Decent work and Just transition at the heart of the Agenda 2030*” organizzato il 12 luglio 2019 dall'*International Trade Union Confederation* (ITUC), l'ASviS ha presentato i risultati di una ricerca condotta in sinergia con la Confederazione sindacale internazionale per promuovere il monitoraggio e l'implementazione del *Goal 8* a livello globale. Dal rapporto emerge come, nonostante i migliori *performer* siano generalmente i Paesi ad alto reddito (ad esempio Stati Uniti, Canada, Giappone e la maggior parte dei paesi UE), il livello di reddito non spiega necessariamente le *performance* rispetto al *Goal 8*: anche in nazioni con un basso reddito pro capite, infatti, possono essere soddisfatti i diritti dei lavoratori, può essere instaurato un buon dialogo sociale e stimolata la crescita economica. Cfr. il sito internet [www.timefor8.org](http://www.timefor8.org) e, soprattutto, Asviss, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Report 2019*,-22.

sostenibilità non è riconducibile, infatti, ad una visione esclusivamente ambientalista, ma volge lo sguardo anche ad una sostenibilità di tipo sociale, nella quale l'affermazione dei principi dell'uguaglianza e del lavoro rivestono un ruolo determinante.

Se quando si parla di lavoro dignitoso l'attenzione si orienta inevitabilmente verso i fenomeni di sfruttamento paraschiavistico, quali il caporalato, e ai rimedi legislativi messi in campo dal legislatore per arginare il fenomeno, come la legge n. 199/2016, l'attuale emergenza sanitaria ed economica riporta nuovamente a galla altre note "criticità di sistema".

La crisi da Covid-19 ha evidenziato la parzialità del sistema di tutele eretto per i lavoratori autonomi e ha catalizzato parte dell'attenzione pubblica, accademica<sup>2</sup> e politica, rilanciando il messaggio di una categoria lasciata al suo destino, come se il lavoro autonomo sia ancora quello definito dal codice civile. La pandemia ha messo in luce la disorganicità, per non dire l'evanescenza, delle normative in materia, venute ad esistenza nel corso degli ultimi anni.

La problematica è esplosa a livello internazionale e comunitario<sup>3</sup>, oltre che all'interno dei confini dei singoli Paesi europei<sup>4</sup>, sintomo di una trasversale condivisione delle complessità che caratterizzano il mondo del lavoro con la fine del fordismo e l'arrembaggio di un'economia globalizzata, digitale e dei servizi, più attenta alla produzione e meno al produttore (nella sua accezione marxista, cioè colui che produce materialmente la merce-valore).

L'ILO, a riguardo, formula la definizione del *dependent-contractor*, ovvero «*who perform work or provide services to other persons within the legal framework of a civil or commercial contract, but who in fact are dependent on or integrated into the firm for which they perform the work or provide the service in question*»<sup>5</sup>; una categoria che intercetta un segmento del mercato del lavoro oggi solo parzialmente tutelato, stante la sua forza centrifuga ora tendente verso il lavoro subordinato, ora verso il lavoro autonomo<sup>6</sup>, sul quale vengono scaricati una parte dei rischi di impresa. L'evasività della formula utilizzata dall'ILO comporta non solo un'improbabile circoscrizione del

---

<sup>2</sup> V. F. Scarpelli, *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in Aa.Vv., *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, Roma, 2020.

<sup>3</sup> Si ricorda, tra le altre, la direttiva 2002/73 Ce che, modificando la precedente direttiva 1976/207, formalizza l'estensione del principio di parità di trattamento e non discriminazione ai lavoratori autonomi.

<sup>4</sup> Si pensi alla figura del lavoratore "simil-dipendente" tedesco o francese, ma soprattutto allo "Statuto del lavoro autonomo" spagnolo. Per approfondimenti si rinvia a A. Perulli, *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 272/2015*, p. 48, spec. nota 80.

<sup>5</sup> ILO, *The scope of the employment relationship, Report V*, 2003, p. 6.

<sup>6</sup> Si pensi alla pur labile distinzione tra le co.co.org, come definite dall'art. 2, comma 1, legge n. 81/2015, aderenti al lavoro subordinato, e le co.co.co., ex 409 c.p.c., modificate in ultimo dall'art. 15, legge n. 81/2017. Cfr. A. Perulli, *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, cit.; G. Santoro Passarelli, *La funzione del diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, I, pp. 339 ss., spec. pp. 347-348.

*dependent contractor* all'interno di una fattispecie giuridica ben definita, ma soprattutto un'indagine statistica poco attendibile, incapace di abbracciare tutte le tipicità ad esso assimilabili, si pensi soprattutto al sostrato di lavoro presuntivamente subordinato che si cela dietro la maschera delle collaborazioni o delle partite Iva<sup>7</sup>.

Se, quindi, si propende verso la distinzione dicotomica autonomia/subordinazione, con tutte le sub-specie che ne derivano, diventa sempre più urgente la necessità di colorare il lavoratore autonomo di quella «dignità ritrovata»<sup>8</sup>, per la quale ne sono stati definiti solo i contorni, ovviando alle problematiche di un mercato del lavoro integrato che richiede sempre più prestazioni di lavoro autonomo, specialmente degli *independent professionals* e dei *freelance*, ma senza dimenticare i liberi professionisti iscritti agli albi professionali.

2. La costruzione di un nuovo *corpus* normativo idoneo a superare la logica oppositiva autonomia *versus* subordinazione, nell'ottica di una tutela costituzionalmente orientata<sup>9</sup>, non ha trovato ancora oggi una completa realizzazione. A distanza di poco meno di 50 anni dall'inizio di un dibattito<sup>10</sup> sulle potenzialità e sui cambiamenti delle forme di lavoro che lentamente stavano affacciandosi, funzionali ai nuovi regimi di flessibilizzazione, o rifeudalizzazione<sup>11</sup>, il criterio della subordinazione, come disegnato dall'art. 2094 c.c., risulta inadeguato a garantire tutele ad una «vasta area di soggetti che pur non essendo subordinati in senso tecnico appaiono tuttavia meritevoli di talune tutele del lavoro subordinato»<sup>12</sup>. Oggi, infatti, il lavoro autonomo e il lavoro subordinato si trovano paritariamente coinvolti nelle stesse logiche di esercizio del potere economico, che sanciscono non più la netta indipendenza del lavoratore autonomo o, al contrario, la più autoritaria soggezione del lavoratore subordinato al datore di lavoro, ma un sistema produttivo che intende indirizzare, e governare, la capacità d'iniziativa e di responsabilità degli uomini che lavorano. In questo senso, la linea di separazione tra autonomia e subordinazione diventa sempre più labile; lavoro autonomo e subordinato si compenetrano seguendo infinite

---

<sup>7</sup> Le statistiche ILO, infatti, informano che nel 2015 il *dependent contractor* rappresenta solo 1,3% della forza lavoro dell'UE. Cfr. ILO, *6 Statistical definition and measurement of dependent "self-employed" workers. Rationale for the proposal for a statistical category of dependent contractors*, 2018, p. 7.

<sup>8</sup> Cfr. D. Garofalo, *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, in *Labour*, 2019, n. 5, pp. 481 ss.

<sup>9</sup> Ai sensi dell'art. 35 Cost., che pone sotto l'alveo della protezione non solo il lavoro manuale e salariato ma anche quello intellettuale ed autonomo. Cfr., C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1, 1954, pp. 159 ss.

<sup>10</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *Il lavoro «parasubordinato»*, Franco Angeli, Milano, 1979; A.M. Grieco, *Lavoro parasubordinato e diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1983; M.V. Ballestrero, *L'ambigua nozione di lavoro subordinato*, in *Lav. dir.*, 1987, pp. 41 ss.; M. Pedrazzoli, *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazioni e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 1989.

<sup>11</sup> L'ipotesi della rifeudalizzazione dei rapporti giuridici, intesa oggi come piegamento, ai fini dell'impresa, della capacità d'iniziativa e di responsabilità degli uomini che lavorano alla stessa stregua del vassallaggio feudale, era stata avanzata da P. Legendre, *Sur la question dogmatique en Occident*, Fayard, Parigi, 1999, pp. 235 ss.

<sup>12</sup> G. Santoro Passarelli, *La funzione del diritto del lavoro*, cit., p. 346.

gradazioni in un *continuum* socio-giuridico in cui si estende sempre più la zona grigia, si vedano ad esempio i lavoratori della *share economy*<sup>13</sup>.

Secondo l'Istat, nel 2018 in Italia i lavoratori indipendenti sono circa 5 milioni (il 21,7% degli occupati), tra i quali ritroviamo i *dependent contractor*. Nella media dei primi tre trimestri del 2019 si stimano circa 452 mila *dependent contractor*, l'11,5% degli indipendenti senza dipendenti. La monocommittenza costituisce un tratto distintivo di questa tipologia idealtipica di lavoratori: circa il 50% dei *dependent contractor* dichiara di lavorare per un unico cliente a fronte del 15,3% degli altri autonomi senza dipendenti. Tra i *dependent contractor* vi è una maggiore presenza di giovani tra 15 e 34 anni che si attesta al 15,8% degli autonomi senza dipendenti<sup>14</sup>.

Dai dati statistici emerge una fisiologica confusione tra falso lavoro autonomo e lavoro autonomo genuino ma economicamente dipendente. Ciò, d'altronde, avvalorata la linea che intende non proprio stabilire dei confini netti tra le due tipologie considerate, date le difficoltà sopra menzionate, ma soprattutto rafforzare la posizione del lavoratore in regime di autonomia. Come dire che la tutela di natura repressiva, come quella delle false partite Iva di cui all'art. 1, comma 26 della legge n. 92/2012 che introdusse l'art. 69-bis nel d.lgs. n. 276/2003, tra le numerose criticità<sup>15</sup>, non poteva qualificarsi come una soluzione giuridicamente e socialmente rilevante in grado di porre un freno al proliferare di figure giuridiche ibride, nonostante il lavoro subordinato giovi di una propria configurazione che vede nell'eterodirezione, *sub* art. 2094 c.c., e nell'eteroorganizzazione, *ex* art. 2, comma 1, legge n. 81/2015, i propri criteri qualificatori<sup>16</sup>.

In sostanza, la natura espansiva del diritto del lavoro è da intendersi non nella sua accezione primo-repubblicana di allargamento dell'ambito di applicazione del lavoro subordinato a fattispecie che tali non sono<sup>17</sup>, ma in quella di prevedere delle tutele differenziate che, tra universalismo e selettività<sup>18</sup>, aderiscano alla funzione propria del diritto del lavoro, quale è la tutela del contraente debole in un rapporto di lavoro. Inteso in questo senso il diritto del lavoro potrebbe ovviare a problematiche definitorie e,

---

<sup>13</sup> Sul punto G. Bronzini, *Il futuro (giuridico) del lavoro autonomo nell'era della share-economy*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, I, pp. 75 ss.

<sup>14</sup> Istat, *Il mercato del lavoro 2019. Una lettura integrata*, 2020.

<sup>15</sup> V. G. Santoro Passarelli, *Falso lavoro autonomo e lavoro autonomo economicamente dipendente: due nozioni a confronto*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, I, pp. 103 ss.

<sup>16</sup> Cfr. A. Perulli, *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, cit.

<sup>17</sup> V. la proposta avanzata da P. Ichino, il *Codice semplificato del lavoro*, consultabile in <http://www.pietroichino.it>.

<sup>18</sup> A. Perulli, *Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects*, Bruxelles, 2002; sull'esigenza di un equilibrato rapporto tra universalismo e selettività cfr. G. Davidov, *The Goals of Regulating Work: Between Universalism and Selectivity*, in *University of Toronto Law Journal*, 1, 64, 2014, pp. 1 ss.

soprattutto, corroborerebbe istanze di natura sociale che intendono consolidare la posizione di autonomia del lavoratore rispetto al committente<sup>19</sup>.

Lungi dal considerare il lavoro subordinato come un retaggio dell'economia fordista, motivo per cui destinato a sparire, non vi è dubbio come vi sia un netto aumento di lavoratori autonomi che reclamano tutele negate sino alla fine del XX secolo<sup>20</sup>.

Non di rado, infatti, questi ultimi sopportano il fardello di una gravosa dipendenza economica dal committente, principio che solo di recente ha trovato *humus* fertile per una sua applicazione al lavoro autonomo, ma che già agli inizi del XX° secolo si poneva a fondamento di alcune teorie sul contratto di lavoro<sup>21</sup>. Cercando di tratteggiare i contorni – si ripete, estremamente labili- del Lavoratore Autonomo Economicamente Dipendente (LAED), si potrebbe procedere preliminarmente per esclusione, estromettendo il lavoro autonomo non genuino, ovvero le c.d. false partite IVA. In secondo luogo occorre fare una precisazione. La dipendenza economica è un dato giuridicamente valido ma distinto dalla dipendenza economica del lavoratore subordinato, per il quale viene in rilievo innanzitutto la soggezione tecnico-funzionale del prestatore di lavoro al datore di lavoro (eterodirezione)<sup>22</sup>. Il LAED si muove all'interno dei binari della *locatio operis*, caratterizzati della rilevanza del risultato quale obbligazione dedotta in contratto; la sua debolezza contrattuale non è riconducibile a quella tipica del contratto di lavoro, bensì risiede in alcuni parametri esterni quali la collocazione del prestatore sul mercato di lavoro e la dipendenza in termini economici dal committente. È la sottoprotezione economico-sociale che giustifica una particolare attenzione da parte del legislatore.

Ne consegue che essa non si inserisce nella diatriba autonomia/subordinazione come un *tertium genus*, ma rientra pienamente nella fattispecie di lavoro autonomo, nel quale risalta l'attività economica a carattere abituale e personale<sup>23</sup>, sebbene ciò non porti ad escludere la dipendenza di microimprese, dette anche molecolari, dalle medio-grandi imprese. Al contrario, la dipendenza economica funge sul piano funzionale da

---

<sup>19</sup> Una ricerca della *Community Media Research* del novembre del 2015, sugli orientamenti verso il lavoro, in particolare dei giovani, rivela che ben l'80,9% «vede nel lavoro in proprio quello che più di altri permette alle persone di valorizzare le proprie capacità». Cfr. G. Bronzini, *Il futuro (giuridico) del lavoro autonomo nell'era della share-economy*, cit., p. 6.

<sup>20</sup> Apripista di questa prospettiva è sicuramente il *Rapporto Supiot* del 1999, che associa una visione pluralistica delle garanzie nel rapporto di lavoro ad un approccio "universalistico" al *welfare* ed alle politiche attive del lavoro. Cfr. A. Supiot, *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa* (Edizione italiana, a cura di P. Barbieri e E. Mingione), Carocci, Roma, 2003.

<sup>21</sup> Cfr. P. Cuhe, *Du rapport de dépendance, élément constitutif du contrat de travail*, in *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1913, pp. 412 ss.

<sup>22</sup> A. Perulli, *Un Jobs act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, pp. 109 ss.

<sup>23</sup> A. Perulli, *Per uno statuto del lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, pp. 621 ss.

minimo comune denominatore di un dispositivo più ampio che dispone una serie di tutele specifiche a seconda del caso<sup>24</sup>.

3. I *desiderata* della dottrina italiana<sup>25</sup>, seguenti ad un dibattito, a tratti contraddittorio, a livello europeo<sup>26</sup>, si concretizzano parzialmente nella legge 22 maggio 2017, n. 81, meglio conosciuto come “*Jobs Act* degli autonomi”, che chiude il periodo di riforme del lavoro avviato con la legge-delega n. 183/2014: con la legge n. 81/2017 «il lavoro autonomo, nella sua multiforme e complessa morfologia, entra per la prima volta nell’agenda del legislatore»<sup>27</sup>.

Ai fini della presente riflessione se ne tratteranno solo alcuni aspetti.

La legge attesta una rinnovata attenzione politica verso la categoria dei lavoratori genuinamente autonomi che, non di rado, si trovano in condizioni di dipendenza economica, quest’ultima divenuta a tutti gli effetti criterio transtipico sotteso ad una serie di tutele da accordare ad essi.

Le disposizioni si applicano alle forme di lavoro autonomo riconducibili alle previsioni codicistiche *ex art. 2222 c.c.* e seguenti, quindi al contratto d’opera nella sua natura manuale o intellettuale, di cui all’*art. 2230 c.c.*, nonché a tutti i contratti connessi al contratto d’opera<sup>28</sup>, lasciando fuori la piccola impresa<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> A. Perulli, *Un Jobs act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, cit., *passim*.

<sup>25</sup> Oltre ai già citati contributi di Perulli, Santoro Passarelli si ricorda T. Treu, *Uno statuto per un lavoro autonomo*, in *Dir. rel. Ind.*, 2010, pp. 603 ss.

<sup>26</sup> Da un lato, infatti, il Libro Verde del 2006 della Commissione Europea dimostrava una rinnovata attenzione verso il lavoro autonomo economicamente dipendente (Cfr. *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Com, 2006, p. 708 definitivo, Bruxelles), dall’altro, secondo una prospettiva giudiziaria, persisteva la conflittualità sociale subordinazione/impresa “a tutti i costi”. La condizione della dipendenza economica, fissata su parametri quantitativi, quali la monocommittenza, diviene innegabilmente criterio rivelatore di una falsa autonomia che comporta l’immediato ancoraggio della prestazione lavorativa alle tutele previste per il lavoratore subordinato, sorvolando sui tratti tipici dell’autonomia, elevata al rango di impresa, *ex art. 101 TFUE*. Emblematico è il caso degli orchestrali olandesi. Cfr. Corte giust. UE 11 settembre 2014, C-413/13.

<sup>27</sup> Così S. Giubboni, *Il Jobs act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2017, pp. 471 ss., spec. p. 472.

<sup>28</sup> Cfr. A. Perulli, *Il Jobs act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, pp. 173 ss., spec. p. 176; D. Garofalo, *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, cit.

<sup>29</sup> La sovrapposibilità tra artt. 2083 e 2222 c.c. meriterebbe ben altro spazio, pur constatando come la dottrina sia pressoché orientata alla distinzione tra le due fattispecie. In questo frangente è indispensabile mettere in evidenza due aspetti. Il primo riguarda la condivisione di elementi peculiari ad entrambe le norme codicistiche, quali l’organizzazione nel lavoro e la prevalenza del lavoro personale, rilevando la presenza del piccolo imprenditore nel caso in cui l’organizzazione del lavoro sia qualificabile come fattore di produzione e/o quando la prestazione personale sia diretta alla gestione di mezzi e capitali funzionali alla prestazione di lavoro; viceversa si tratterebbe di lavoro autonomo. Da ciò deriva il secondo aspetto, ovvero l’obsolescenza delle norme codicistiche, incapaci di reggere il confronto con il presente e di fornire linee guida propedeutiche ad una corretta ricostruzione giuridica del tipo astratto. Avvalendoci delle osservazioni di Santoro Passarelli, risulta più utile affidarsi alla Costituzione, e nello specifico, agli artt. 35 e 41 che, puntando su “valori” costituzionali, sarebbero più funzionali alla prassi

Che il lavoro autonomo fosse considerato ancora un ibrido lo si deduce dalle protezioni accordate dalla legge, la cui prima parte si inserisce all'interno della linea che promuove la tutela dell'attività economica nel mercato, molto spesso causa di squilibrio contrattuale.

L'art. 2 intende garantire una tutela al lavoratore autonomo che, nell'ambito delle transazioni commerciali, può essere obbligato ad attese eccessive in ragione di una dipendenza economica verso la grande impresa. L'ampliamento del raggio d'azione dell'art. 7 del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 è orientato proprio in tale direzione, sebbene in realtà lo stesso provvedimento già attribuisca al libero professionista la qualità di imprenditore (art. 2, comma 1, lett. c), stante la precedente disposizione comunitaria (direttiva 2000/35/CE).

Come si può notare, il LAED non è dotato di una propria cifra giuridica ma, al contrario, resta ancorato ad una nozione di dipendenza riconducibile all'impresa economicamente dipendente, sulla stessa lunghezza d'onda delle previsioni comunitarie.

A riprova di ciò, l'art. 3, comma 4, legge n. 81/2017 prevede l'applicazione dell'art. 9, legge 18 giugno 1998, n. 192, sul contratto di subfornitura, solo in quanto compatibile, in materia di «abuso di dipendenza economica», qualora i rapporti contrattuali siano minati da uno squilibrio di potere tale da far emergere la figura del «lavoratore autonomo debole»<sup>30</sup>. In questo caso, quindi, la norma risulta comprovare la possibilità che il mercato sia governato da dinamiche per le quali il lavoratore autonomo meriterebbe una protezione<sup>31</sup>. La duplice *ratio* (tutela del contraente debole nel rapporto e nel mercato) non deve ingannare. La norma, infatti, non ha una portata innovativa, né tantomeno intende individuare una nuova fattispecie giuridica; al contrario, evidenzia come il lavoro autonomo venga ancora considerato come una «categoria a rimorchio, destinataria di tutele non originariamente pensate per essa ma derivate e importate dai due mondi vicini tra cui essa si interpone, e cioè il lavoro subordinato e l'impresa»<sup>32</sup>.

Su un versante completamente diverso si muovono una serie di articoli che, in diversa misura, si ripropongono di tutelare il lavoratore autonomo sotto un profilo eminentemente lavoristico, sebbene appare evidente come l'approccio sia quello delle

---

giudiziaria per valutare nel concreto la meritevolezza di tutela nella sua dimensione lavorativa o di attività economica. Cfr. G. Santoro Passarelli, *Il lavoro autonomo non imprenditoriale, il lavoro agile e il telelavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, pp. 369 ss.

<sup>30</sup> C. Scognamiglio, *La tutela del soggetto debole: verso uno statuto normativo del lavoratore autonomo debole?*, *Relazione al Convegno La tutela del soggetto debole*, 16-17 maggio 2018, reperibile in [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/tutela\\_lavoratore\\_autonomo\\_Scognamiglio.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/tutela_lavoratore_autonomo_Scognamiglio.pdf)

<sup>31</sup> I. Zoppoli, *Abuso di dipendenza economica e lavoro autonomo: un microsystema di tutele in difficile equilibrio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, I, pp. 97 ss.

<sup>32</sup> Così D. Garofalo, *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, cit.

misure sedative, concesse solo perché ormai ritenute indispensabili e necessarie<sup>33</sup>, stante gli evidenti processi di cambiamento in atto del mondo del lavoro.

Il riferimento è all'art. 7, legge n. 81/2017 che, modificando l'art. 15 del d.lgs. n. 22/2015, stabilizza la Dis-Coll per i collaboratori coordinati e continuativi, estendendola agli assegnisti e dottorandi di ricerca e agli autonomi puri iscritti alla Gestione separata<sup>34</sup>. Si tratta di una prestazione limitata ad un periodo di 6 mesi nettamente inferiore rispetto alla NASpI, la cui fruizione è collegata ad una condizionalità che, data la brevità del periodo di godimento della indennità, risulta poco funzionale al miglioramento professionale, soprattutto per i dottori di ricerca<sup>35</sup>.

Gli artt. 13 e 14 riguardano la tutela della maternità e paternità. Con l'art. 13, che va a modificare l'art. 64, comma 2, d.lgs. n. 151/2001, si stabilisce che le prestazioni di maternità vengono erogate a prescindere dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa. L'art. 14, comma 1, invece, prevede la possibilità di sospendere il rapporto di lavoro nei casi di gravidanza, malattia, infortunio, senza diritto al corrispettivo. La disposizione, inoltre, offre alcune ulteriori specificazioni che vanno dalla possibilità di sostituzione, previo consenso del committente, nel caso di maternità (comma 2) alla sospensione della contribuzione per un massimo di due anni nei casi di infortunio o malattia grave (comma 3).

Si segnalano, inoltre, le ulteriori modifiche riguardanti i lavoratori iscritti alla Gestione separata. Con l'art. 8, comma 4 ss, che abroga l'art. 1, comma 788 della legge n. 296/2006, il genitore lavoratore iscritto alla gestione separata può usufruire di un congedo parentale elevato da 3 a 6 mesi nei primi 3 anni di vita del minore (anche nel caso di adozione) con un'indennità del 30% a fronte del versamento contributivo di almeno tre mensilità nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo indennizzabile.

Sono evidenti le differenze delle prestazioni previdenziali erogate ai lavoratori autonomi rispetto ai subordinati: proprio riguardo l'art. 8, comma 4, ad esempio, si segnala innanzitutto l'età del minore per il quale è possibile usufruire del congedo parentale: età limitata ad 1 anno per le lavoratrici autonome (*ex art. 69, d.lgs. n. 151/2001*) e 3 anni per lavoratrici e lavoratori iscritti alla Gestione separata (art. 8, comma 4, legge n. 81/2017), mentre è di 12 anni il limite previsto per i lavoratori subordinati (età elevata con l'art. 7, d.lgs. n. 80/2015 che modifica l'art. 32 del d.lgs.

---

<sup>33</sup> Riecheggiano, *mutatis mutandis*, le parole di Cherubini, il quale, riferendosi alla politica della DC negli anni Cinquanta in materia previdenziale, sentenziava: «Poiché nell'attesa dell'abito moderno si proseguiva in questa politica del rammendo, è naturale che infine i risultati abbiano saputo almeno in parte di maschera: un arlecchino dove le pezze furono cucite, e spesso con rada maestria, per cui non di rado si lacerano, aprendo squarci ridicoli e vergognosi. [...] realmente non v'è capitolo, delle assicurazioni sociali in Italia scevro di colpe o di peccati, in genere non proprio veniali» (cfr. A. Cherubini, *Storia della previdenza sociale in Italia: 1860-1960*, Editori riuniti, Roma 1977, p. 406).

<sup>34</sup> D. Garofalo, *Stabilizzazione ed estensione della Dis-Coll*, in Id. (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo-agile-occasionale*, Adapt University Press, Modena, 2018, pp. 180 ss.

<sup>35</sup> A. Perulli, *Il Jobs act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, cit., p. 190.



n. 151/2001)<sup>36</sup>. In aggiunta, non va tralasciata la non applicazione del principio di automaticità delle prestazioni (art. 2116 c.c) ai fini del diritto all'indennità (comma 5), eccetto nei casi previsti dal comma 6<sup>37</sup>, passaggio obbligato per un sistema universale di sicurezza sociale.

4. Il “*Jobs Act* degli autonomi” aveva previsto alcune deleghe che, per mancata attuazione (entro i 12 mesi successivi dall'emanazione della norma), oggi risultano scadute. In questo frangente non sarebbe utile indagare sulle motivazioni recondite che hanno indotto il governo Renzi a non esercitare le deleghe; i fatti raccontano dell'avvicendamento di un nuovo governo, il penta-leghista, su cui il lavoro autonomo non pare avesse attrattiva, se non promuovendo la *flat tax*, una disposizione fiscale che appare meno progressista<sup>38</sup> rispetto alla possibilità di deduzione di alcuni oneri fiscali relativi a spese per prestazioni alberghiere e somministrazione di bevande e alimenti (art. 8, comma 1)<sup>39</sup> e formazione professionale (art. 9) disciplinata dalla legge n. 81/2017.

Ritornando sulle deleghe, il riferimento è agli artt. 5, 6, 11. Esse prevedevano una serie di misure rivolte ai liberi professionisti che avrebbero spaziato dalla promozione di accordi con le casse libero professionali, volti ad un miglioramento delle prestazioni previdenziali e sociali (art. 6, comma 1), all'estensione dell'area di accesso delle lavoratrici autonome alla maternità (art. 6, comma 2), sino al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza negli studi professionali (art. 11). Inoltre, l'art. 5 avrebbe disposto un maggiore supporto al lavoro delle P.A. nello snellimento delle pratiche attraverso l'ausilio dei liberi professionisti iscritti agli albi professionali. Una previsione assolutamente innovativa per la Repubblica italiana, ma già sperimentata nel ventennio dell'ordinamento corporativo, sebbene il contesto giuridico, sociale ed economico in cui essa si realizzava fosse diverso<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Sulle modifiche apportate ai congedi parentali per i lavoratori subordinati cfr. V. Lamonaca, *Le novità in materia di congedi genitoriali*, in D. Garofalo, E. Ghera, *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2015, pp. 489 ss.

<sup>37</sup> Per maggiori approfondimenti relativi ai requisiti necessari per la fruizione dell'indennità si veda la circ. Inps 16 novembre 2018, n. 109. La condizionalità retributiva è stata recentemente ridotta da 3 a 1 mese dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.l. 3 settembre 2019, n. 101, conv. in legge n. 128/2019; si veda la circ. Inps 3 giugno 2020, n.71

<sup>38</sup> La c.d. *flat tax*, introdotta con la Legge di Bilancio 2019, prevede un'aliquota fissa del 15% per i liberi professionisti che fatturano non oltre i 65 mila euro; una norma che non sembra così conciliante con il principio di progressività ex art. 53 Cost. né con quello di uguaglianza, sia rispetto ai lavoratori subordinati che tra gli stessi contribuenti liberi professionisti. V. Asvis, *L'Italia e gli obiettivi*, cit., pp. 105-106.

<sup>39</sup> Sebbene non esenti da critiche relative ai due diversi regimi di deducibilità fiscale per le medesime spese. Cfr. N. Fortunato, *Il regime di deducibilità delle spese per prestazioni alberghiere e di somministrazione di alimenti e bevande*, in D. Garofalo (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo-agile-occasionale*, cit., pp. 192 ss.

<sup>40</sup> V. il “foglio disposizioni” del 14 novembre 1934 con cui il governo Mussolini predispose alcune misure atte a ridurre la disoccupazione, tra cui l'ausilio dei liberi professionisti per il disbrigo delle

Le deleghe sono attualmente scadute, ma rappresentano, forse, alcuni degli spunti più coraggiosi (e, in quanto tali, difficilmente attuabili) della legge, soprattutto guardando alla promozione occupazionale dell'art. 5.

Il rilancio dell'occupazione ritorna nell'art.10, che favorisce la costituzione di sportelli dedicati alla raccolta di domande e richieste di lavoro, promozione e orientamento del lavoratore autonomo, anche attraverso convenzioni con ordini e collegi, associazioni dei professionisti privi di ordini e collegi (legge n. 4/2013) e sindacati comparativamente più rappresentativi; una veste innovativa rispetto alle esperienze precedenti<sup>41</sup>, che concede cittadinanza al lavoro autonomo nella dimensione tutelata dall'art. 4 della Costituzione. Ciò nonostante, anche sotto questo profilo, si addensano sulla disposizione più ombre che luci, tra le quali si ritiene essenziale citarne almeno una.

Autorevole dottrina<sup>42</sup> insegna a leggere le riforme del mercato del lavoro partendo dall'ultima disposizione che, tendenzialmente, offre un quadro sugli oneri finanziari previsti per dar vita alla manovra: in questo caso l'art. 10, comma 5, prevede l'ormai ben nota formula dell'"invarianza degli oneri per la finanza pubblica", col risultato che difficilmente i CPI o gli altri soggetti autorizzati (sul cui accredito permangono dubbi interpretativi)<sup>43</sup> possono essere in grado di adempiere ai nuovi compiti senza un'adeguata formazione; né, allo stesso tempo, le convenzioni possono gravare economicamente su di una sola parte stipulante, data la non onerosità delle stesse, con dei risultati in previsione poco soddisfacenti<sup>44</sup>.

5. Il lavoro autonomo ha ottenuto cittadinanza costituzionale soprattutto con gli artt. 4, 38 e 41, in considerazione della natura onnicomprensiva delle "forme e applicazioni" del lavoro di cui si fa portavoce l'art. 35. Come può desumersi, all'appello manca quella dignità che, soprattutto per i lavoratori autonomi economicamente dipendenti, discenderebbe solo a fronte di un compenso equo rispetto alla prestazione professionale offerta<sup>45</sup>. L'art. 36 Cost. resta ancora fuori dall'orbita del

---

pratiche di pubblico ufficio. Sia consentito, a riguardo, il rinvio a N. Deleonardis, *La libera professione nel ventennio del corporativismo fascista*, in *Mass. giur. lav.*, 2020 (in corso di pubblicazione).

<sup>41</sup> Votate alla promozione dell'autoimprenditorialità attraverso incentivi. Si pensi all'art. 18, lett. h,-d.lgs. n. 150/2015 che, tra le misure di politiche attive del lavoro, contempla la "gestione, anche in forma diretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo", individuata tra i LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) dal successivo art. 28.

<sup>42</sup> Si fa riferimento al compianto Luciano Ventura, citato da D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, Milano, pp. 47 ss.

<sup>43</sup> Cfr. G. Canavesi, *Mercato del lavoro, servizi per l'impiego e lavoro autonomo. Un gap difficile da colmare*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, pp. 685 ss.

<sup>44</sup> Ad oggi, sembra vi sia solo un accordo, stipulato tra Anpal e Confprofessioni nel febbraio 2019. V. il sito [www.anpalservizi.it](http://www.anpalservizi.it).

<sup>45</sup> Cfr. G. Colavitti, *"Fondata sui lavori": tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

lavoro autonomo<sup>46</sup>, nonostante reclamato a gran voce delle associazioni professionali<sup>47</sup>, dai sindacati, nonché dalla stessa dottrina<sup>48</sup>.

È evidente come persista tutt'oggi un'atavica ritrosia istituzionale verso l'estensione dell'equo compenso, sebbene siano emersi spiragli di apertura. Ci si riferisce ovviamente all'art. 13-bis della legge professionale forense (legge n. 247/2012), introdotto dall'art. 19-*quaterdecies*, d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, conv. in legge 4 dicembre 2017, n. 172, (successivamente modificato con legge n. 205/2017), secondo cui la disciplina in materia di equo compenso prevista per gli avvocati viene estesa anche alle prestazioni, in quanto compatibili, degli altri professionisti di cui all'art. 1, legge n. 81/2017. L'interesse che suscita l'articolo proviene innanzitutto dall'afflato costituzionale di cui è pervaso, nonché dalla presenza di una clausola di nullità, operante in caso di clausole vessatorie riconducibili alla disparità di potere contrattuale tra le parti. Invero, appare improbabile che i liberi professionisti si avvalgano della norma in ragione delle oggettive situazioni di dipendenza economica, che costringerebbero il professionista a mettere sul piatto della bilancia un rapporto presumibilmente stabile e un compenso estremamente iniquo, con evidente prevalere del primo<sup>49</sup>; ma vi sono ragioni giuridicamente più valide che ridimensionano la portata dell'articolo: in primo luogo, le modifiche apportate dalla legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) omettono qualsiasi riferimento alla legge n. 81/2017, motivo per cui risulta difficile un'applicazione in via analogica. In secondo luogo, la libera professione vive ancora di quel riflesso imprenditoriale, ad oggi offuscato, di matrice comunitaria, causa di una *querelle* importata all'interno dei confini nostrani che vede nel tariffario minimo inderogabile una violazione della libera concorrenza<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Una esclusione che trova fondamento nella visione classista primo-repubblicana della Costituzione. Tra i primi autori favorevoli all'applicazione dell'art. 36 al lavoro autonomo, cfr. C. Lega, *Principi costituzionali in tema di compenso da lavoro autonomo*, in *Giur. It.*, 1960, pp. 343 ss. Ciò nonostante ancora oggi permangono dubbi sulla sua applicabilità; dubbi legati non tanto alla legittimità dell'estensione, quanto ai parametri di ordine "quantitativo", e quindi orari, da prendere a riferimento ai fini di un equo compenso per i c.d. lavoratori autonomi puri. Cfr. G. Proia, *I sistemi di relazioni industriali alla prova del salario minimo legale e del reddito di cittadinanza. Salario minimo legale: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 7.

<sup>47</sup> A riguardo v. la pagine web dell'Acta (Associazione dei freelance) <https://www.actainrete.it/2019/04/10/equo-compenso-nessuno-ascolta/>.

<sup>48</sup> Si pensi alle proposte di Treu e Perulli, i quali auspicavano una soluzione costituzionalmente orientata. Il primo proponeva l'ancoraggio del compenso del lavoratore autonomo alla contrattazione collettiva oppure l'istituzione di un salario minimo legale; il secondo, invece, prendeva come riferimento i principi stabiliti dalla Carta sociale europea che realizzano il giusto mix tra "mercato" e "regolazione". Cfr. A. Perulli, *Per uno statuto del lavoro autonomo*, cit.

<sup>49</sup> C. Scognamiglio, *La tutela del soggetto debole: verso uno statuto normativo del lavoratore autonomo debole?*, cit., *passim*.

<sup>50</sup> Si pensi alle prudenti pronunce della Corte di Giustizia in materia di tariffario minimo (Corte giust. UE, 23 novembre 2017, cause riun. C-427/16 e 428/16) e alle azioni giudiziarie avviate dall'AGCM a seguito della legge n. 172/2017. Sul punto cfr. M. Zuliani, *Professioni intellettuali ed equo compenso: che cosa viola il principio di concorrenza?*, in *Resp. civ. e prev.*, 2019, pp. 1747 ss.

Altre proposte provenienti dalla dottrina<sup>51</sup> avrebbero ritenuto proficua l'attuazione dell'art. 1, comma 7, lett. g), legge-delega n. 183/2104, con cui il governo si riproponeva di estendere il salario minimo legale alle collaborazioni coordinate e continuative. La norma avrebbe risposto alla necessità di un salario adeguato per quei collaboratori in regime di monocommittenza in situazioni di dipendenza economica, ancorando la misura del compenso ai dati di mercato rimessi all'autonomia collettiva. Un proposito riposto anche in questo caso nel cassetto delle deleghe inattuato.

È evidente, quindi, come il processo di universalizzazione delle tutele non sia assolutamente compiuto. È allo stesso tempo lampante la necessità che si arrivi ad una progressiva armonizzazione degli ordinamenti nazionali all'interno di una condivisa linea comunitaria.

Che si approdi ad uno schema di tutele universali ma differenziate<sup>52</sup> o che si tratti di uno statuto tipicizzato e modulare esclusivo per il lavoro autonomo, è pacifico che l'estensione del diritto del lavoro al lavoro autonomo trovi fondamento nei principi costituzionali. Una protezione più incisiva, sicuramente ponderata, comporterebbe un bilanciamento di forze tra lavoratore e committente in termini di "giustizia contrattuale", riverberandosi sul benessere sociale di una crescente fetta della popolazione in attesa di tutele; inoltre, attenuerebbe il ricorso al "falso lavoro autonomo", piaga sociale del nuovo millennio.

Il lavoro dignitoso, obiettivo dell'Agenda 2030, passa da questo snodo fondamentale, ritornando sotto una nuova veste tra le strategie dell'ILO per promuovere equità e giustizia sociale<sup>53</sup>. Se la Costituzione italiana pone il lavoro come il fondamento della vita democratica, la riduzione delle disuguaglianze, appare raggiungibile anche attraverso la parificazione sul piano assiologico del lavoro autonomo e del lavoro subordinato.

Una recente pellicola cinematografica diretta dal regista Ken Loach<sup>54</sup>, purtroppo non adeguatamente promossa nelle sale italiane, dimostra come la necessità di un lavoro costringa il cittadino ad accettare non di rado qualsiasi condizione contrattuale, pur a scapito degli affetti familiari, riducendolo a mero strumento *pro domo* del profitto; parafrasandone il titolo, *sorry, we still miss you (self-employment statute)*.

---

<sup>51</sup> A. Perulli, *Il Jobs act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, cit., p. 187.

<sup>52</sup> Cfr., ad esempio, la *Carta dei diritti universali dei lavoratori* propugnata dalla CGIL.

<sup>53</sup> Sul punto cfr. C. Alessi, *Retribuzione e orario di lavoro nelle strategie dell'ILO*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, pp. 219 ss.

<sup>54</sup> Si tratta del film "Sorry We Missed You", Sixteen Films, Why Not Production, 2019.