

**CONGRESSO NAZIONALE AGI MILANO-EXPO 2015-04-15**  
**“JOBS ACT: RIFORMA DEI CONTROLLI A DISTANZA E NUOVE**  
**FORME CONTRATTUALI”**

Mercoledì 15 aprile 2015 – Camera di Commercio di Napoli

Prof. Avv. Lorenzo Maria Dentici

*Professore aggregato di Diritto del lavoro nell’Università di Palermo - Avvocato*

***La riconduzione al lavoro subordinato nel Jobs Act:***  
***un’occasione perduta tra vecchi e nuovi problemi***

***1. Premessa: lavoro autonomo e tecniche di regolazione. Quali opportunità per il Jobs Act?***

Il *Jobs Act* si colloca al termine di una serie di interventi normativi che, in modo spesso improvvido e intriso di ideologia, hanno tentato di rispondere a una delle ipocrisie del mercato del lavoro italiano, ossia la netta distinzione tra lavoro subordinato e autonomo, senza un’adeguata valorizzazione, anche sul piano regolativo, della fattispecie di matrice europea del lavoro economicamente dipendente<sup>1</sup>.

L’assioma di fondo è stato prevalentemente quello di considerare la subordinazione come la fattispecie prevalente, salvo poi cedere all’ipocrisia di ammetterne per lungo tempo surrogati più o meno convincenti che hanno agevolato il fenomeno della fuga dalla subordinazione, resa appetibile dall’elevato costo dei lavoratori subordinati e della pesanti tutele (soprattutto sul piano del recesso) di cui questi godono.

Così nell’ultimo quarto di secolo il rapporto di collaborazione autonoma continuativa<sup>2</sup> – genuino o simulato che fosse - aveva costituito, insieme e in alternativa al lavoro nero,

---

<sup>1</sup> Sulla fattispecie, in generale, cfr. M. PALLINI, *Il lavoro economicamente dipendente*, Cedam, Padova, 2013. Per un quadro d’insieme sui contenuti della legge delega v. V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del governo Renzi: il Jobs Act e la riforma ei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in *Working Papers “Massimo D’Antona”*, n. 233/2014 e i contributi contenuti in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014, n. 183*, in *Working Papers “Massimo D’Antona” Collective Volumes*, n. 3/2014.

<sup>2</sup> Cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro parasubordinato*, Milano 1973; P. SANDULLI, *In tema di collaborazione continuativa e coordinata*, in *Dir. Lav.*, 1982, I, 247 SS.; A. M. GRIECO,

una delle principali vie di fuga dalle rigidità e dalle complicazioni del rapporto di lavoro subordinato: lo si era utilizzato ogni volta che si era voluto ingaggiare una persona con oneri previdenziali nulli o ridotti, con un rapporto disciplinato in modo molto semplice, con tempi di lavoro non costretti negli schemi rigidi stabiliti dalla contrattazione collettiva di settore, con libertà per ciascuna delle parti di interrompere il rapporto in qualsiasi momento.

In questo quadro il lavoro autonomo ex artt. 2222 e ss. c.c. si è trasformato in un modello marginale, essendosi spostata l'attenzione sulle collaborazioni coordinate e continuative di cui all'art. 409 c.p.c.; la fattispecie tratta dalla norma processuale ha costituito storicamente una valvola per soddisfare il bisogno di flessibilità delle imprese, in un quadro normativo che, quantomeno fino all'emanazione del d.lgs. 276/2003, offriva un catalogo abbastanza scarso di soluzioni contrattuali. Di qui una proliferazione di collaborazioni, che nascondevano, assecondando l'ipocrisia del legislatore, vere e proprie relazioni di lavoro riconducibili nell'alveo della subordinazione.

In questi casi l'intervento dei servizi ispettivi o della magistratura costituiva un correttivo a macchia di leopardo inidoneo a riequilibrare una stortura del mercato, correggibile solo attraverso un intervento a monte sulla fattispecie.

Sul piano delle tutele è storicamente mancato un intervento sistematico in questo settore, essendosi il legislatore limitato a interventi settoriali che hanno esteso alle collaborazioni alcune discipline del lavoro subordinato (in particolare l'art. 2113 cc. per effetto della l. 533/1973), fino alla l. 335/1995, che ha previsto l'iscrizione di tali soggetti presso la gestione separata, prevedendo un'aliquota crescente nel tempo.

Fonte di notevole confusione e difficoltà pratiche si è rivelato l'istituto del lavoro a progetto introdotto nel *supermarket* della flessibilità di cui al d.lgs. 276/2003. Si tratta di un istituto che, lungi dall'offrire nuove opportunità ai datori di lavoro, ha ingessato con una serie di paletti formali (spesso difficilmente individuabili) nella stesura dei testi contrattuali, l'intero settore delle collaborazioni, generando un contenzioso non indifferente.

---

*Lavoro parasubordinato e diritto del lavoro*, Napoli 1983; M. V. BALLESTRERO, *L'ambigua nozione di lavoro parasubordinato*, in *Lav. Dir.*, 1987, 41 ss.; M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno statuto dei lavori*, in *Lav. Dir.*, 1999, 571 ss.

Il lavoro a progetto<sup>3</sup>, sotto questo profilo, appare - come ha osservato Pietro Ichino - financo in contraddizione con l'ispirazione liberale della riforma Biagi, tant'è che lo stesso autore, in un saggio apparso nel 2005 concentra la sua attenzione sulle due anime della riforma: l'anima liberista, quella che la innerva nel suo complesso, e un'anima laburista ispirata dall' "intendimento di combattere l'elusione delle protezioni, di riconquistare all'area del lavoro regolare e debitamente tutelato vaste plaghe del nostro tessuto produttivo dove regna la simulazione o la pura e semplice evasione"<sup>4</sup>; nell'alveo di quest'anima eccentrica si colloca proprio il nuovo istituto. Infatti, al di là degli *slogan* propagandistici che hanno accompagnato l'intervento dell'allora governo di centrodestra, che aveva presentato il nuovo impianto normativo come un ponte verso un

---

<sup>3</sup> Sul tema cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Prime chiose alla disciplina del lavoro a progetto*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, 27; IDEM, *La nuova figura del lavoro a progetto*, ivi, 2005, 109; G. PROIA, *Lavoro a progetto e modelli contrattuali di lavoro*, ivi, 2003, 665; IDEM, *Lavoro a progetto*, in *Enc. Giur. Treccani*, 2003; A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori (commento sistematico al d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276)*, Padova, 2004; M. TIRABOSCHI, *Il lavoro a progetto: profili teorico-ricostruttivi*, in *Guida Lav.*, 2004, spec. gennaio, 14; A. MARESCA, *La nuova disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative*, ivi, 6; P. ICHINO, *L'anima laburista della legge Biagi. Subordinazione e "dipendenza" nella definizione della fattispecie di riferimento del diritto del lavoro*, in *Giust. viv.*, 2005, II, 131; G. LEONE, *Le collaborazioni (coordinate e continuative) a progetto*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 87; M. SFERRAZZA, *Il contratto di lavoro a progetto*, Milano, 2004; A. PIZZOFRERATO, *Il lavoro a progetto tra finalità antielusive ed esigenze di rimodulazione delle tutele*, in *Dir. lav.*, 2003, 623; M. PEDRAZZOLI, *Il mondo delle collaborazioni coordinate e continuative tra genuinità e frode*, ivi, 2004, 1177; M. T. SAFFIOTTI, *Lavoro a progetto e lavoro autonomo*, ivi, 2003, 713; M. TREMOLADA, *Struttura e funzioni delle collaborazioni a progetto*, ivi, 2005, 229; E. GHERA, *Sul lavoro a progetto*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, 193; G. SANTORO PASSARELLI, *Dal contratto d'opera al lavoro autonomo economicamente dipendente, attraverso il lavoro a progetto*, ivi, 2004, 543; M. MISCIONE, *Il collaboratore a progetto*, in *Lav. giur.*, 2003, 812; P. TOSI, *Appalto, distacco, lavoro a progetto. Appunti da una conferenza*, ivi, 2004, 234; F. LUNARDON, *Ai confini dell'impero: il lavoro autonomo regolato (lavoro a progetto e lavoro occasionale) e la certificazione*, ivi, 2004, 265; M. LOVO, *La difficile transizione dalle collaborazioni coordinate e continuative al lavoro a progetto*, ivi, 2004, 844; L. DE ANGELIS, *La morte apparente delle collaborazioni coordinate e continuative*, ivi, 2004, 247; A. PIZZOFRERATO, *Presente e futuro del lavoro a progetto*, ivi, 2004, 835; D. MEZZACAPO, *Diritti e obblighi del collaboratore a progetto*, ivi, 2006, 29; IDEM, *La fattispecie lavoro a progetto*, in Working paper n. 25/2004 del Centro Studi "M. D'Antona", n. 25/2004, in [www.lexunict.it/eurolabor](http://www.lexunict.it/eurolabor); R. DE LUCA TAMAJO, *Dal lavoro parasubordinato al lavoro "a progetto"*, ivi, n. 25/2003; M. PALLINI, *Il lavoro a progetto: ritorno al... futuro?*, ivi, n. 32/2005; M. PEDRAZZOLI, *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Commento al Titolo VII del D. Lgs. 276/03*, ivi, n. 13/2004; M. MAGNANI e S. SPATARO, *Il lavoro a progetto*, ivi, n. 11/2004; V. PINTO, *Le collaborazioni coordinate e continuative e il lavoro a progetto*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo n. 276/2003*, Bari, 2004; A. PERULLI, *Il lavoro a progetto tra problema e sistema*, in *Lav. dir.*, 2004, 87; A. PERULLI, *Teoria e prassi del lavoro a progetto*, in *Riv. giur. lav.*, 2005, 713. Da ultimo cfr. per un inquadramento complessivo F. MARTELLONI, *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, Bononia University Press, 2012.

<sup>4</sup> P. ICHINO, *L'anima laburista della legge Biagi*, cit., 131 ss.

uso più flessibile della forza lavoro, sul piano delle collaborazioni si è prodotta una inversa (e, dunque, in controtendenza) iniezione di rigidità.

Il lavoro a progetto, lungi dal contenere la fuga dalla subordinazione, ha creato nuove vie di fuga, la cui principale è costituita dal lavoro a partita Iva, un'isola normativa ancora lontana dai bisogni di tutela espressi dai collaboratori, nata per ospitare lavoratori autonomi genuini, normalmente forti nel mercato, ma trasformatasi presto in un rifugio sicuro per datori di lavoro che mirano a ottenere manodopera a costi ridotti e con vincoli contrattuali poco stringenti o pressoché inesistenti.

Al fine di restringere questa seconda via di fuga, qui nell'ambito di un impianto più dichiaratamente antifraudolento, vengono adottati i correttivi introdotti dalla legge n. 92/2012 (riforma Fornero) attraverso l'eliminazione dell'ambigua nozione di programma di lavoro, la codificazione nel tessuto normativo di alcuni principi consolidatisi nelle giurisprudenza (v. in particolare la natura delle presunzioni di cui all'art. 69 del d.lgs. 276/2003) e l'introduzione della disciplina specifica volta a contrastare il fenomeno delle false partite Iva con l'introduzione della presunzione *iuris tantum* di collaborazione coordinata e continuativa cui all'art. 69 *bis* nel caso in cui le prestazioni rese dal titolare di partita Iva presentino almeno due dei tre requisiti indicati dal comma 1, ossia: "a) che la collaborazione con il medesimo committente abbia una durata complessiva superiore a otto mesi annui per due anni consecutivi; b) che il corrispettivo derivante da tale collaborazione, anche se fatturato a più soggetti riconducibili al medesimo centro d'imputazione di interessi, costituisca più dell'80 per cento dei corrispettivi annui complessivamente percepiti dal collaboratore nell'arco di due anni solari consecutivi; c) che il collaboratore disponga di una postazione fissa di lavoro presso una delle sedi del committente"<sup>5</sup>.

Ciò, salvo poi depotenziare la portata della misura, tenendo fuori dall'operatività della presunzione, ampi settori in cui si consuma l'abuso delle collaborazioni, quale surrogato formale di un lavoro sostanzialmente subordinato, attraverso le varie eccezioni contemplate nel comma 2, tra cui figurano, le prestazioni connotate da competenze teoriche di grado elevato acquisite attraverso significativi percorsi formativi o da capacità tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio

---

<sup>5</sup> Cfr. sul tema G. FERRARO, *Il lavoro autonomo*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, 128 ss.

concreto di attività, nonché le prestazioni lavorative svolte nell'esercizio di attività professionali per le quali l'ordinamento richiede l'iscrizione ad un ordine professionale, ovvero ad appositi registri, albi, ruoli o elenchi. Non è compresa fra le eccezioni quella già contemplata dall'art. 61, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003 (di imminente abrogazione) in favore dei titolari di pensione di vecchiaia.

Rimane, invece, la discussa previsione di favore per le associazioni sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I. per le prestazioni di lavoro rese a fini istituzionali in loro. Permane, infine, l'esclusione per le attività prestate nell'esercizio della loro funzione dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni.

In questo quadro interviene la delega 10 dicembre 2014, n. 183 (c.d. *Jobs Act*) che mira al “superamento” dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (cfr. art. 1, co. 2, lett. b) punto 3) e art. 1, co. 7, lett. g), nell'ambito di un più generale disegno di razionalizzazione del quadro normativo.

Non v'è dubbio quindi che il *Jobs Act* anche attraverso i decreti attuativi della legge delega, costituiva una banco di prova importante per il governo: un'occasione per allineare il nostro paese al quadro regolativo europeo, alle nuove forme di lavoro in linea con il progresso tecnologico e del terziario avanzato e per correggere definitivamente le ipocrisie del passato, sposando una linea di politica del diritto univoca, coerente e priva di rivolti difficilmente prevedibili (come era accaduto in passato, soprattutto in occasione della riforma Biagi).

Un autore da sempre attento al tema del lavoro autonomo, nelle sue varie forme, ossia Adalberto Perulli ha osservato che “la previsione del “superamento” delle collaborazioni coordinate e continuative, anche nella modalità a progetto, offre ... al legislatore un'occasione storica per ripensare alla regolazione delle forme di lavoro autonomo caratterizzate dalla particolare situazione di “dipendenza economica” del prestatore”<sup>6</sup>. E ciò avrebbe consentito di assecondare le tendenze europee condensate nel *Libro Verde* della Commissione europea sulla modernizzazione del diritto del

---

<sup>6</sup> A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo. Verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, in *Working papers “M. D'Antona”*, 235/2015, 4. Cfr. anche A. PERULLI, *Il falso superamento dei cococo nel Jobs Act*, in *nelmerito.com*, 2015.

lavoro<sup>7</sup> a proposito del lavoro economicamente dipendente, distinguendo – come fa il documento - il falso lavoro autonomo, da reprimere, dal lavoro autonomo “economicamente dipendente”, da promuovere in un quadro di nuove garanzie.

In Italia la nozione di “parasubordinazione” si è rivelata del tutto inadeguata, tanto da sollecitare uno sforzo progressivamente crescente verso una forzata riconduzione delle collaborazioni alla nuova fattispecie di lavoro a progetto (riforma Biagi), in “una surrettizia strategia di modificazione per addizione della fattispecie di subordinazione (riforma Fornero)”<sup>8</sup>. In questo senso il medesimo autore ha osservato che “la legge Fornero esprime un’errata postura culturale, che somma alla svalorizzazione del lavoro autonomo - cui corrisponde la coatta riconduzione a subordinazione di fattispecie non eterodirette - l’impiego di tecniche presuntive irrazionali, che alterano surrettiziamente il quadro sistematico del diritto del lavoro con una “modificazione di retroguardia”<sup>9</sup>. In sostanza la legge Fornero ha accentuato i guasti di una disciplina che si fonda sul presupposto ideologico per cui “i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nascenti dai più svariati contratti giusta la definizione dell’art. 409, n. 3 c.p.c., siano fraudolenti e falsi e debbano quindi tutti scomparire dalla realtà sociale”<sup>10</sup>.

Questa legislazione, basata su una serie di assunti dogmaticamente e tecnicamente errati, è frutto di un equivoco culturale che il *Jobs Act* avrebbe potuto definitivamente superare per imboccare una diversa prospettiva, sintonica con i bisogni del terziario evitando di considerare apoditticamente, come osserva Sergio Bologna “i lavoratori autonomi come dipendenti mancati, buttati fuori dall’impresa oppure sfruttati a loro insaputa”<sup>11</sup>.

Il medesimo *habitus* mentale sembra caratterizzare una diversa proposta, che colloca direttamente il lavoro autonomo economicamente dipendente nell’alveo della fattispecie di subordinazione (art. 2094 c.c.) rivista ed allargata per far spazio alle prestazioni parasubordinate. L’ipotetica riforma dell’art. 2094 c.c., sostenuta in particolare da Pietro Ichino, finirebbe per dilatare a dismisura una neo-fattispecie di “subordinazione e

---

<sup>7</sup> Libro verde della Commissione, del 22 novembre 2006, dal titolo "*Modernizzare il diritto del lavoro per affrontare le sfide del XXI secolo*" (COM(2006) 708).

<sup>8</sup> A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo*, cit., 5.

<sup>9</sup> A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo*, cit., 6.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> S. BOLOGNA, D. BANFI, *Vita da freelance. I lavoratori della conoscenza e il loro futuro*, Feltrinelli, Milano, 2011, 138 e 128.

dipendenza” (intesa, evidentemente, non come endiadi), accreditando una concezione di dipendenza economica diversa da quella acquisita nel dibattito europeo. In questa proposta l’attuale fattispecie di subordinazione si sdoppia, acquisendo una duplice dimensione: la prima, grosso modo identica a quella tradizionale, identificata in base all’eterodirezione (assoggettamento al potere direttivo dell’imprenditore), la seconda comprensiva del lavoro autonomo continuativo, qualificata in base alla dipendenza (economica) del prestatore.

La dipendenza economica non coincide però con la dipendenza “personale”; e non deve essere confusa, in particolare, con la nozione di dipendenza espressiva di uno *status* di subordinazione “allargata” secondo la nota sentenza della Corte costituzionale n. 30/1966, basata sulla nozione di “doppia alienità”.

Come è stato ancora correttamente osservato, “le proposte volte ad assimilare il lavoro autonomo economicamente dipendente alla subordinazione non rispondono alla “trasformazione antropologica” del lavoro autonomo di nuova generazione, non ne riconoscono il suo anelito “libertario”, e traducono il patrimonio della società fordista in abiti normativi che rispecchiano la retorica sulle false partite Iva, da riportarsi “nel loro alveo naturale, quello delle relazioni di lavoro dipendente”<sup>12</sup>.

La nozione di “dipendenza economica” dovrebbe rappresentare, quindi, il fulcro della nuova regolazione dei rapporti di lavoro autonomo caratterizzati da una situazione di totale o prevalente monocommittenza, cui spesso si accompagna una marcata debolezza contrattuale del prestatore. La dipendenza economica segnala infatti l’esistenza di una relazione contrattuale caratterizzata dalla dipendenza del lavoratore da un cliente/committente privilegiato o unico, dal quale trae la maggior parte del proprio reddito.

Invece di contrastare questo fenomeno il legislatore dovrebbe fornire un quadro semplificato ma efficace di regole, sulla falsariga di quanto avvenuto in altri sistemi europei che hanno giuridificato la nozione di dipendenza economica.

La dipendenza economica, così intesa, potrebbe essere individuata sia attraverso un *criterio temporale*, sia in termini di *remunerazione*. Di qui il legislatore avrebbe potuto intervenire sulla fattispecie, disciplinare il rapporto con il committente, prevedere oltre a tutele nel mercato e previdenziali anche una disciplina collettivo-sindacale.

---

<sup>12</sup> A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo*, cit., 15.

Il *Jobs Act*, con il suo portato di razionalizzazione delle tipologie contrattuali, rappresentava un'occasione storica per colmare un ritardo regolativo. Resta da chiedersi se l'opportunità è stata fruttata o se sia l'ultima occasione perduta del legislatore italiano.

## ***2. Il Jobs Act e lo schema di decreto sulle tipologie contrattuali: i contenuti***

Delineato lo sfondo della riforma e individuate le opportunità offerte dalla legge delega n. 183/2014, occorre vedere cosa prevede in concreto lo schema di decreto legislativo sulle tipologie contrattuali<sup>13</sup>. Questo si occupa del lavoro parasubordinato al titolo II, solo ideologicamente intitolato “riconduzione al lavoro subordinato”<sup>14</sup>.

La terminologia scelta dal legislatore dovrebbe a questo punto tradire una precisa scelta di metodo, ossia un contrasto fermo alle forme di collaborazione più odiose e storicamente più abusate<sup>15</sup>.

A dispetto delle formule utilizzate dal legislatore delegato l'intervento si presenta deludente e, lungi dal risolvere le questioni di fondo che il governo Renzi aveva l'opportunità di regolare in modo organico e razionale, contiene al suo interno in germe dell'equivoco, creando – pur nel dichiarato intento della riconduzione al lavoro subordinato - nuove vie di fuga dal tipo prevalente, riportando, sotto un certo profilo, al passato l'orologio del diritto del lavoro di ben dodici anni.

L'universo del lavoro autonomo continuativo è infatti variegato. Vi è il lavoro autonomo “vero”, il professionista con propria organizzazione che rende servizi dietro emissione di fattura gravata da Iva e vi è ancora il collaboratore coordinato che, privo di

---

<sup>13</sup> Nelle more della consegna del testo dell'intervento è stato pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale del 26 giugno 2015, il D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 recante “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.

<sup>14</sup> Nel testo definito del decreto la disciplina della collaborazioni è contenuta nel titolo I “Disposizioni in materia di rapporto di lavoro”, all'art. 2, rubricato “Collaborazioni organizzate dal committente”. Le restanti disposizioni analizzate nel presente intervento sono contenute ora agli artt. 52, 52 e 54 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81. Nel testo, che costituisce una riproduzione pressoché fedele della relazione orale, si continuerà tuttavia a fare riferimento allo schema di decreto, unico testo disponibile alle data del Workshop di Napoli (15 aprile 2015).

<sup>15</sup> Va precisato che il richiamo alla riconduzione al lavoro subordinato scoperò nel testo definitivo del decreto legislativo pubblicato in Gazzetta.



organizzazione di mezzi, rende un servizio per il committente per una durata di tempo apprezzabile e coordina la sua prestazione con le esigenze del committente, il quale normalmente fornisce indicazioni programmatiche iniziali.

L'art. 5 co. 2, del D.p.r. 597/1973 (in materia di Iva) esclude le prestazioni inerenti a collaborazioni coordinate dall'ambito di applicazione dell'Iva e esclude l'obbligo di emissione di fatture. Il collaboratore riceve il suo compenso con una sorta di busta-paga con equiparazione del reddito percepito a quello derivante dal lavoro subordinato. Fanno eccezione solo i lavoratori autonomi già titolari di partita Iva che possono emettere fattura anche per i compensi per collaborazioni coordinate e continuative (ad es. avvocati e commercialisti) la cui prestazione non si esaurisca in uno o più affari, ma che rendano un servizio durevole nel tempo.

Siamo, dunque, di fronte a un universo variegato in cui ciascun lavoratore autonomo o parasubordinato ha esigenze ben precise che non possono essere risolte attraverso una soluzione unitaria.

Posto questo scenario, è opportuno esaminare i contenuti della riforma per verificare se essa appaia adeguata a governare per il futuro una zona nevralgica del diritto del lavoro, storicamente utilizzata come serbatoio di flessibilità per le imprese, ove si sono consumati anche abusi reiterati.

L'art. 47, intitolato "*applicazione della disciplina del lavoro subordinato alle collaborazioni organizzate dal committente*" prevede l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato (a far data 1 gennaio 2016) anche ai rapporti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative, di contenuto ripetitivo e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro<sup>16</sup>.

Pur nell'evidente assonanza, per la parziale sovrapposibilità degli indici qualificatori, è stato immediatamente osservato che questi rapporti non coincidono con le vecchie collaborazioni coordinate e continuative. Si tratta di prestazioni "organizzate". Si individua, quindi, una nuova fattispecie "additiva" di subordinazione (il lavoro "organizzato" aprendo una nuova problematica interpretativa e applicativa, che

---

<sup>16</sup> Il testo è ora riprodotto all'art. 2 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

complica (invece di razionalizzare) lo scacchiere tipologico proprio nel delicato (e tormentato) rapporto tra subordinazione e autonomia<sup>17</sup>.

Cosa vuol dire prestazioni di lavoro le cui modalità di esecuzione siano “organizzate” dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro? Non vi è una sostanziale differenza tra una prestazione eterodiretta (cioè assoggettata al potere direttivo, ex art. 2094 c.c.) e una prestazione “organizzata” dal committente per tempi e modi. Qui la giurisprudenza si è ampiamente interrogata sulla riconducibilità o meno alla subordinazione, affermando che “il potere direttivo o, in forma attenuata, di coordinamento della prestazione lavorativa, quale indice primario della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato ex art. 2094 c.c., deve normalmente determinare più che la prestazione del lavoro, il modo di svolgimento della stessa ed essere esercitato in modo tale da garantire un proficuo inserimento della prestazione nell’organizzazione datoriale, al fine di realizzare gli interessi aziendali”<sup>18</sup>. Tali sono gli approdi della giurisprudenza di legittimità anche a proposito del lavoro dirigenziale<sup>19</sup>.

In definitiva le modalità di coordinamento inerenti modi e tempi dell’organizzazione con riferimento a tempi e luoghi della prestazione avrebbero sempre condotto alla qualificazione del rapporto in termini di subordinazione ex art. 2094 c.c., avendo la giurisprudenza ritenuto dirimente l’esercizio del potere datoriale alle esigenze dell’organizzazione. In altre parole, l’art. 47 sembra accreditare, nell’operazione di qualificazione, la tesi di Mattia Persiani secondo cui il contratto di lavoro rappresenta lo strumento attraverso cui il datore di lavoro si avvale della collaborazione del lavoratore al fine di soddisfare l’interesse dell’organizzazione del lavoro e, in ultima analisi, della produzione<sup>20</sup>. Potere di coordinamento e potere di organizzazione si confondono in un *unicum*, in quanto rappresentano univocamente la convergenza delle prestazioni rispetto all’interesse dell’impresa.

A questo punto la portata innovativa dell’art. 47 appare meramente propagandistica, posto che, da un lato, il successivo comma 2 dispone che da questa riconduzione a subordinazione sono escluse le collaborazioni identificate da accordi collettivi stipulati

---

<sup>17</sup> In termini fortemente critici cfr. P.G. ALLEVA, *Attenti i cococo non spariranno*, in *bollettinoadapt.it*, 2015.

<sup>18</sup> Trib. Milano, 19 novembre 2004, in *www.dejure.it* ove sono reperibili anche le altre massime richiamate.

<sup>19</sup> Cass., sez. lav., 15 maggio 2012, n. 7517.

<sup>20</sup> M. PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, 1966.

dalle confederazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale in ragione delle particolari esigenze produttive e organizzative del settore e sono salve altresì le collaborazioni prestate nell'esercizio di professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione all'albo professionale, le attività prestate dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dei partecipanti a collegi e commissioni, le prestazioni rese a favore delle società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali.

Le eccezioni (che con tutta evidenza abbracciano fasci di rapporti fra loro profondamente eterogenei) non fanno altro che depotenziare ulteriormente la carica di una disposizione, già del tutto priva di efficacia deterrente, quantomeno palesemente inidonea a contrastare la fuga dalla subordinazione e pervenire all'auspicato "superamento" delle collaborazioni coordinate e continuative.

Da un lato, infatti, la norma affida in modo improvvido la regolazione del lavoro autonomo alle oo.ss. costituite da lavoratori subordinati, difficilmente in grado di intercettare i reali bisogni dei soggetti che si intendono tutelare, dall'altro lato lascia – secondo qualche autore - alle parti sociali stesse la disposizione del tipo contrattuale, con non pochi problemi di legittimità costituzionale<sup>21</sup>, facendo discendere dal giudizio di queste ultime, in definitiva, la riconduzione di fasci di rapporti nell'alveo della subordinazione.

I dubbi di costituzionalità potrebbero però superarsi attraverso un esame delle formule utilizzate dal legislatore: va segnalato l'uso dell'espressione "si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato" in luogo della formula "sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato", già presente nell'art. 69 del d.lgs. 276/2003, il che lascia pensare che il legislatore non abbia operato sul tipo, ma esteso la disciplina della subordinazione a rapporti non subordinati ma espressivi di analoghi bisogni di tutela.

Questa sarebbe un'operazione del tutto legittima se non fosse che questa estensione forzata riguarda fasci di rapporti che senza troppe difficoltà sarebbero stati ricondotti nell'alveo dell'art. 2094 c.c. in caso di contenzioso giudiziale inerente la loro qualificazione.

---

<sup>21</sup> Corte cost., 31 marzo 1994, n. 115. In dottrina M. D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo nel rapporto di lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1995, 63 e R. SCOGNAMIGLIO, *La disponibilità del rapporto di lavoro subordinato*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001, I, 95.

L'applicabilità di questa norma genererà con tutta probabilità un notevole contenzioso giudiziale, sostitutivo di quello che ha riguardato sia le nozioni di programma e progetto di cui all'art. 61 del d.lgs. 276/2003<sup>22</sup>, sia il regime sanzionatorio previsto dal successivo art. 69.

L'art. 48 dello schema di decreto legislativo<sup>23</sup>, intitolato “*stabilizzazione dei collaboratori coordinati e continuativi anche a progetto e di persone titolari di partite IVA*” prevede un importante incentivo all'assunzione con contratto di lavoro subordinato dei soggetti che abbiano reso prestazioni quali collaboratori anche a progetto e quali titolari di partite Iva. In sostanza l'assunzione sana le violazioni in materia di obblighi contributivi, assicurativi e fiscali connessi all'eventuale erronea qualificazione del rapporto pregresso, fatte salve le violazioni già accertate. Per fare ciò i datori dovranno sottoscrivere, con i lavoratori interessati, appositi accordi di conciliazione e si impegneranno altresì a non recedere nei dodici mesi successivi all'assunzione, salvo che non ricorrano ipotesi di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo.

Nulla di nuovo. Il successivo art. 49 dispone la disciplina del contratto di lavoro a progetto resta in vigore esclusivamente per la regolazione dei contratti già in atto alla data di entrata in vigore del decreto<sup>24</sup>. Quindi, la tanto contestata e problematica tipologia contrattuale va definitivamente in soffitta, salva la regolazione dei rapporti pendenti che, come è noto, sono necessariamente a tempo determinato. Se ne deve dedurre che, successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo e scaduti in contratti in essere, il lavoro a progetto diventerà archeologia giuridica e con esso l'intero contenzioso insorto in ordine alle nozioni (prima di programma e) di progetto (dopo la l. 92/2012) di cui all'art. 61 e, soprattutto, si archiverà il discusso e intrusivo meccanismo sanzionatorio<sup>25</sup> di cui all'art. 69 del d.lgs. 276/2003 e con esso anche la questione in

---

<sup>22</sup> Per una panoramica generale degli orientamenti cfr. M. MARAZZA, *Il concetto di progetto e programma di lavoro nel confronto con la giurisprudenza*, in *Arg. dir. lav.*, 2007, 736 e la giurisprudenza ivi richiamata.

<sup>23</sup> Poi divenuto art. 54 nel testo definitivo.

<sup>24</sup> Si tratta dell'art. 52 del testo definitivo.

<sup>25</sup> In chiave critica per tutti A. VALLEBONA, *Lavoro a progetto: incostituzionalità e circolare di pentimento*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, 2: “questa violenta e inutile invasione dell'autonomia privata, nel ridurre a rapporti di lavoro subordinato anche rapporti di lavoro autonomo continuativo e coordinato veri, seppur non legati ad un progetto, viola gli artt. 3, 4, 35 e 41 Cost., poiché non consente di lavorare a tempo indeterminato a soggetti che intendono conservare la propria

ordine all'applicabilità, alla luce di un *obiter dictum* della Corte di Cassazione<sup>26</sup>, dell'art. 32, comma 5, della l. 183/2010, ossia dell'ulteriore sanzione risarcitoria, simultanea alla conversione compresa tra 2,5 e 12 mensilità di retribuzione.

In questo solco si colloca la coerente previsione dell'art. 50 che comporta il superamento dell'associazione in partecipazione nella quale l'apporto dell'associato consiste nell'apporto di lavoro<sup>27</sup>. Fatti salvi i rapporti in essere fino alla loro scadenza (il che lascia qualche perplessità con riferimento alle associazioni a tempo determinato, anche sotto il profilo della ragionevolezza della disposizione), sparisce una forma contrattuale ampiamente abusata per nascondere rapporti di lavoro realmente subordinati dietro un mero schermo formale.

La giurisprudenza ha da tempo messo in luce la criticità di questa fattispecie rilevando che “l'elemento differenziale rispetto al contratto di lavoro subordinato con retribuzione collegata agli utili d'impresa risiede nel contesto regolamentare pattizio in cui si inserisce l'apporto della prestazione da parte dell'associato, dovendosi verificare l'autenticità del rapporto di associazione, che ha come elemento essenziale, connotante la causa, la partecipazione dell'associato al rischio di impresa e alla distribuzione non solo degli utili, ma anche delle perdite”. In questo senso, secondo la giurisprudenza di legittimità “laddove è resa una prestazione lavorativa inserita stabilmente nel contesto dell'organizzazione aziendale, senza partecipazione al rischio d'impresa e senza ingerenza ovvero controllo dell'associato nella gestione dell'impresa stessa, si ricade nel rapporto di lavoro subordinato”<sup>28</sup>.

---

libertà personale e professionale proprio evitando i rigidi vincoli di obbedienza, di orario e di luogo tipici della subordinazione e correlativamente non consente alle imprese e alle altre organizzazioni di avvalersi di tali lavoratori”. Per F. MARTELLONI, *Il valore sistematico del lavoro a progetto*, in *Lav. Dir.*, 2006, pag. 354, si tratta di una conversione tipologica *ex lege*. Inquadrano la disposizione, ora come presunzione assoluta, ora come effetto legale automatico A. PIZZOFRERATO, *Il lavoro a progetto tra finalità antielusive ed esigenze di rimodulazione delle tutele*, cit., 623; G. SANTORO PASSARELLI, *La nuova figura del lavoro a progetto*, cit., 95; S. BRUN, *Primi orientamenti della giurisprudenza di merito sul lavoro a progetto: prevale la linea “morbida”*; cit., 334, N. MARONGIU, *La trasformazione del lavoro a progetto in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2006, 433.

<sup>26</sup> Cass. civ., sez. lav., 17 gennaio 2013, n. 1148.

<sup>27</sup> Nel testo definitivo la norma è contenuta all'art. 50.

<sup>28</sup> Cass. civ., sez. lav., 27 novembre 2013 n. 26522

La previsione elimina a monte un forte elemento di criticità: ossia l'abuso, anche per soggetti estranei ai rischi di impresa di tale tipologia, come surrogato a basso costo della subordinazione.

Pur nella parzialità dell'intervento, le disposizioni su stabilizzazione e associazione in partecipazione sembrano collocarsi nel solco dell'emersione del lavoro subordinato e dunque, del contenimento della fuga dalla subordinazione.

Un breve cenno meritano le precisioni sul lavoro accessorio, qui nel senso di un allargamento delle possibilità di ricorso all'istituto. Il lavoro accessorio (per lo svolgimento di attività retribuita, con importi annui massimi predefiniti, mediante voucher), attualmente è disciplinato agli artt. 70-73 del D.Lgs. n. 276/2003. Tali previsioni verranno abrogate (art. 46) a seguito dell'entrata in vigore del decreto approvato lo scorso 20 febbraio.

All'art. 51, viene aumentato da 5 mila a 7 mila euro il limite massimo di compenso che uno stesso soggetto può complessivamente percepire da più committenti nel corso di ciascun anno civile (non più solare); rimane fermo, invece, a 2 mila euro il compenso che lo stesso soggetto potrà percepire, nel medesimo periodo, da ciascun singolo committente, imprenditore o professionista.

Viene precisato che il lavoro accessorio potrà essere utilizzato per lo svolgimento sia di attività di lavoro subordinato sia di attività di lavoro autonomo. Risulta ancora da segnalare come diventa permanente la previsione sperimentale per gli anni 2013 e 2014, in forza della quale i percettori di strumenti di sostegno al reddito possono svolgere nel corso di ciascun anno civile prestazioni di lavoro accessorio nel limite complessivo di 3 mila euro senza incorrere in decadenze ed incompatibilità. Viene, infine, espressamente disposto che non si potrà ricorrere al lavoro accessorio "nell'ambito della esecuzione di appalti", salvo non ricorrano specifiche ipotesi derogatorie individuate in un apposito provvedimento ministeriale da emanarsi entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto in esame<sup>29</sup>.

In questo caso l'intervento si colloca invece nel solco di una liberalizzazione. Il lavoro accessorio non viene visto con sfavore dal legislatore, anche se in verità è indubitabile che il meccanismo dei *voucher* può celare prestazioni in nero, in modo non dissimile dai

---

<sup>29</sup> Nel testo definitivo del decreto legislativo la disciplina del lavoro accessorio è contenuta agli articoli da 48 a 50.

rapporti formalmente part-time ma sostanzialmente *full-time*, andando a incrementare – soprattutto nelle zone del mezzogiorno – l’area del lavoro semisommerso o irregolare. Fatta questa breve disamina dello schema di decreto resta da toccarne il vero *punctum dolens* ossia la previsione contenuta all’art. 49, comma 2, secondo il quale “*resta salvo quanto disposto dall’art. 409 c.p.c.*”

### ***3. La rinascita delle collaborazioni coordinate e continuative: tanto rumore per nulla***

Nella sua capacità di affabulazione il governo Renzi sembra stordire l’interprete con una sorta di gioco di prestigio, in cui vengono sparigliate con abile illusionismo le carte della riconduzione alla subordinazione, dell’archiviazione del lavoro a progetto e della fine dell’associazione in partecipazione con apporto di lavoro, per poi tirare fuori (qui però in modo discreto e poco appariscente) un’autentica colomba dal cilindro: le collaborazioni coordinate e continuative, già relegate ai margini del sistema (salve le eccezioni contemplate dall’art. 61 del d.lgs. 276/2003 e il pubblico impiego, zona del diritto del lavoro dove, per quanto concerne l’abuso della manodopera non *standard*, sta ancora scritto sorprendentemente *hic sunt leones*) rivivono nell’ordinamento.

In altre parole bastano due parole del legislatore delegato per mettere indietro le lancette del diritto del lavoro, che vien ripiombato alla situazione ante riforma Biagi.

Sparita la disciplina di cui agli articoli da 61 a 69 *bis* del d.lgs. n. 276/ 2003 salta l’argine che, nell’anima laburista della riforma Biagi (per usare le parole di Pietro Ichino), aveva – sia pure con le sue storture – posto un freno importante all’abuso delle collaborazioni (vieppiù di quelle difficilmente riconducibili a un progetto o programma di lavoro prima o a un progetto dopo le modifiche contenute nella l. 92/2012).

In sostanza, come è stato osservato da un primo commentatore “il prospettato superamento delle collaborazioni coordinate e continuative non viene affatto attuato, anzi avviene il contrario, le co.co.co. previste dal 409 c.p.c. “restano salve”; si ritorna quindi alla situazione pre-legge Biagi, in cui la “parasubordinazione” (le collaborazioni coordinate e continuative) svolge il ruolo di “sostituto funzionale”; del lavoro

subordinato, senza alcun avanzamento né in termini di controllo della fattispecie né in termini di tutele”<sup>30</sup>

Anzi le poche tutele e il minimo statuto regolativo del lavoro a progetto (es. minimi retributivi, sospensione del rapporto, recesso) spariscono del tutto. Una regressione che, lungi dal portare alla nascita della fattispecie del lavoro economicamente dipendente allontana questo settore ove forte è il bisogno di tutela dall’area della subornazione.

La nuova disciplina (o meglio l’assenza di disciplina) avrà un effetto *boomerang* immediato, in piena controtendenza con le *rationes* proclamate della riforma, ossia rilancio massiccio e “selvaggio” delle collaborazioni “senza progetto” e una proliferazione di false partite Iva. Tolle le collaborazioni intercettate dall’art. 47, rimangono fuori le prestazioni prevalentemente ma non esclusivamente personali o con contenuto non ripetitivo ma di concetto, o in cui sia il prestatore a poter decidere tempi e luogo della prestazione. Per queste collaborazioni, invero la maggior parte, si ritorna inspiegabilmente al passato, togliendo il tappo costituito dal lavoro a progetto. Se è vero che nel suo intervento al Senato, il Ministro Poletti ha sostenuto che, in particolare, dovrebbero essere eliminate le forme meno utili quali il contratto di collaborazione a progetto, dall’altro è stata rilegittimata una forma contrattuale più vetusta e con più marcati caratteri di precarietà.

Insomma, è un’operazione di facciata codificare il principio che è subordinato chi, ad un’analisi non troppo raffinata, sarebbe stato subordinato in applicazione del consolidato *acquis* giurisprudenziale di merito e di legittimità sull’art. 2094 c.c. (questo fa nella sostanza il citato art. 47).

Ciò appare tanto più propagandistico, quando il governo, nel realizzare questa operazione, smantella le architetture di tutela costruire a partire dal d.lgs. 276/2003, rafforzate con la legge 92/2012, senza sostituire il vecchio assetto regolativo con un nuovo statuto del lavoro autonomo e del lavoro economicamente dipendente in sintonia con l’evoluzione del panorama economico e con le più avanzate esperienze europee.

Si ha l’impressione Renzi abbia avuto bene a mente pronunciate da Tancredi ne *Il Gattopardo* di Giuseppe Tomasi di Lampedusa: “*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi*”. Qui però il governo si è spinto oltre, riportando al passato le lancette del diritto del lavoro.

---

<sup>30</sup> A. PERULLI, *Il falso superamento*, cit., 5.