



N. 2233

Errata corrige

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali (POLETTI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 FEBBRAIO 2016

Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato

*Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica,
ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento*

La pagina 21, recante l'Analisi tecnico-normativa, si intende sostituita dalla seguente:

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.**

Il presente schema di disegno di legge prevede misure di sostegno in favore del lavoro autonomo e misure per favorire l'articolazione flessibile della prestazione di lavoro subordinato in relazione al tempo e al luogo di svolgimento.

Negli ultimi due decenni il sistema produttivo italiano è stato caratterizzato da profonde trasformazioni. La composizione della forza lavoro ha vissuto una radicale mutazione, vedendo crescere in maniera sempre più significativa il peso dei lavoratori che svolgono la loro attività in forma autonoma. Secondo l'ultimo «Rapporto 2015 sulla situazione del Paese» dell'Istituto nazionale di statistica, circa un quarto degli occupati totali in Italia sono autonomi (quasi 5,5 milioni). Allo stesso tempo, sempre i dati dell'ISTAT mostrano come in questi anni le forme autonome di lavoro hanno fortemente subito le conseguenze della crisi economica, costituendo il corpo sociale che più consistentemente è scivolato verso il rischio della povertà e dell'esclusione sociale.

Secondo un'elaborazione condotta dal Centro studi CGIA di Mestre, ad esempio, nel 2014 quasi il doppio delle famiglie il cui reddito principale deriva da lavoro autonomo, rispetto alle famiglie di lavoratori dipendenti, è stato soggetto al rischio di povertà; tra queste, una famiglia su quattro ha vissuto con un reddito disponibile inferiore alla soglia di povertà (9.456 euro annui secondo il parametro dell'ISTAT), dopo una contrazione di quasi il 7 per cento in questi anni.

In questo contesto si è inserito il progressivo aumento del prelievo contributivo ai fini previdenziali. Un fenomeno particolarmente evidente, a seguito della legge n. 92 del 2012, specie per di chi versa in maniera esclusiva alla Gestione separata dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Anche sotto il profilo della precarietà, nel contesto occupazionale del Paese generalmente negativo, i lavoratori autonomi hanno mostrato una condizione di ulteriore e particolare fragilità: dal 2008 al 2014 il lavoro indipendente ha perso quasi mezzo milione di occupati, pari al -7,30 per cento (- 6,3»

Inoltre l'Analisi di impatto della regolamentazione è stata trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 15 febbraio 2016 e si intende inserita nell'A.S. 2233 dopo l'Analisi tecnico-normativa, da pagina 28.

« Atti parlamentari

- 28-bis -

Senato della Repubblica - N. 2233

XVII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Amministrazione proponente: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Titolo: Schema di disegno di legge recante: "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"

Indicazione del referente dell'Amministrazione proponente:

D.ssa Maria Teresa Lotti, funzionari dell'Ufficio Legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate

Negli ultimi venti anni, in conseguenza delle profonde trasformazioni che hanno caratterizzato il sistema produttivo italiano, la composizione della forza lavoro ha vissuto una radicale mutazione, con un peso sempre più significativo dei lavoratori che svolgono la loro attività in forma autonoma. Nonostante l'ampia portata di tali fenomeni sociali e conseguentemente economici, il sistema giuridico non sempre è stato in grado di sviluppare una trattazione organica delle numerose questioni relative alle esigenze e peculiarità che caratterizzano le attività dei prestatori di lavoro autonomo.

Da qui la necessità di un intervento normativo che nel garantire maggiori tutele ai lavoratori che svolgono attività autonome, ponga anche le basi per una riduzione del ricorso a forme di collaborazione "spurie".

Per quanto riguarda le misure previste per agevolare la prestazione di lavoro subordinato in relazione al tempo e al luogo di svolgimento, il presente disegno di legge nasce dalla necessità di dar vita a una modalità flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, allo scopo di incrementare la produttività, agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e di incentivare e accompagnare il profondo cambiamento culturale nella concezione del lavoro: il passaggio al lavoro per obiettivi, dove al lavoratore viene lasciata ampia libertà di auto-organizzarsi a patto che porti a termine gli obiettivi stabiliti nelle scadenze previste.

Attualmente la forma principale prevista per lavorare a distanza, il telelavoro, è uno strumento ancora scarsamente utilizzato nelle imprese italiane, a causa di una normativa molto rigida e restrittiva in materia, che non tiene conto dell'evoluzione degli strumenti tecnologici a disposizione e che espone l'impresa interessata all'utilizzo di questa modalità lavorativa a costi e a rischi troppo elevati, ad esempio in materia di sicurezza sul lavoro. Il "lavoro agile" è configurato come strumento e non come tipologia contrattuale, con lo scopo di renderlo utilizzabile da tutti i lavoratori che svolgano mansioni compatibili con questa possibilità, anche in maniera «orizzontale»: alcuni pomeriggi a settimana, tre ore al giorno, tutte le mattine, a seconda dell'accordo raggiunto tra datore di lavoro e lavoratore.

B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

Il disegno di legge in esame prevede il riconoscimento di maggiori tutele nei confronti dei lavoratori autonomi nell'ambito dei rapporti contrattuali, con la partecipazione degli stessi anche agli appalti pubblici da parte delle pubbliche amministrazioni, favorendo l'accesso alle risorse e agli strumenti previsti dai Fondi strutturali europei.

L'intervento normativo è teso, altresì, a rafforzare le tutele per le lavoratrici autonome in caso di maternità ed estendere il riconoscimento del diritto al congedo parentale, anche ai padri al fine di favorire la genitorialità condivisa. Un sistema di diritti e di welfare capace di sostenere il presente e tutelare il futuro di queste categorie di lavoratori.

Infine ulteriore obiettivo è quello di incrementare la produttività favorendo l'articolazione flessibile dei tempi e nei luoghi di lavoro, attraverso la nuova figura del "lavoro agile".

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi l'indicatore che consentirà di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi sarà dato dal numero degli accessi alle informazioni relative alle procedure per l'avvio di attività autonome, nonché servizi di orientamento, riqualificazione e ricollocazione presso lo sportello dedicato al lavoro autonomo nei centri per l'impiego e gli organismi accreditati.

Per quanto riguarda le tutele per le lavoratrici autonome in caso di maternità e l'estensione del riconoscimento del diritto al congedo parentale, l'indicatore consiste nel numero delle domande ed indennità erogate dall'INPS che fornirà i dati per il conseguente monitoraggio. L'Istituto sarà deputato a fornire i dati relativi anche all'attività di monitoraggio riguardante il trattamento economico e previdenziale per i congedi parentali.

Nell'ambito dei rapporti di lavoro subordinato il lavoro agile potrà essere monitorato sulla base delle comunicazioni obbligatorie (CO) effettuate dai datori di lavoro.

D) L'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio

Destinatari pubblici: Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Istituto Nazionale di Previdenza Sociale; Istituto Nazionale Infortuni sul Lavoro, Centri per l'impiego.

Destinatari privati: i lavoratori autonomi, che secondo l'ultimo Rapporto 2015 sulla situazione del Paese dell'Istituto nazionale di statistica, sono quasi 5.5 milioni circa un quarto degli occupati totali in Italia, con esclusione degli imprenditori, (ivi compresi i piccoli imprenditori artigiani e commercianti e coloro che esercitano una attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia art.2083 C.C.); coloro che esercitano professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi; coloro infine che opteranno, a modalità di flessibilità, nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato (attualmente i lavoratori potenzialmente interessati dalla misura sono coloro che hanno un rapporto di lavoro subordinato attivo pari a circa nove milioni).

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

Non sono state attuate procedure di consultazioni *ad hoc*.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

Si è ritenuto necessario un intervento per garantire maggiori tutele alle classi lavoratrici citate, tutele che non possono sussistere seguendo l'opzione di non intervento (opzione zero)

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

Si è ritenuto che la soluzione individuata fosse la più adeguata per il raggiungimento degli obiettivi indicati.

SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

Tra i principali vantaggi si evidenziano:

sostenere la formazione continua dei lavoratori autonomi, anche estendendo la portata applicativa delle disposizioni vigenti in materia di deducibilità a fini fiscali delle spese

sostenute dai medesimi lavoratori per la partecipazione a corsi di formazione o di aggiornamento professionale;

promuovere interventi volti a consentire anche ai lavoratori autonomi l'accesso alle risorse e agli strumenti previsti per garantire una adeguata formazione ed aggiornamento professionale; ed ampliamento della platea dei soggetti che possono partecipare alle gare di appalto;

rafforzare le tutele per le lavoratrici autonome in caso di maternità, prevedendo in particolare che l'indennità di maternità sia erogata indipendentemente dalla effettiva astensione dall'attività lavorativa ed estendere il riconoscimento del diritto al congedo parentale, anche ai padri al fine di favorire la genitorialità condivisa;

promuovere il cd "lavoro agile" quale modalità flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato per incrementare la produttività ed agevolare la conciliazione di tempi di vita e di lavoro; prestazione lavorativa che offre maggiore produttività, riduzione dei costi (minori spese di trasferta, spazi di lavoro essenziali e flessibili), assenteismo azzerato.

Allo stato non appaiono sussistere svantaggi per i destinatari diretti fruitori delle norme oggetto dell'intervento, mentre alcuni svantaggi per i committenti (privati e pubbliche amministrazioni) possono ravvisarsi nelle minori entrate fiscali (art.5) e negli oneri informativi previsti dagli artt.6 e 7

B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese

Per quanto riguarda le tutele del lavoro autonomo non sono individuabili e stimabili effetti non configurandosi i soggetti interessati come micro, piccole e medie imprese. Rispetto alla tipologia di lavoro agile, novità introdotta dall'intervento regolatorio, gli effetti sulle PMI potranno riguardare un nuovo sistema di sicurezza sul lavoro, anche attraverso la consegna al lavoratore di una informativa scritta con cadenza annuale. Il datore di lavoro sarà inoltre responsabile della sicurezza degli strumenti informativi eventualmente forniti al lavoratore. Un beneficio per le imprese, potrà riscontrarsi in una diminuzione dell'assenteismo con conseguente aumento di produttività.

C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il lavoro autonomo le spese per i servizi personalizzate di politica attiva del lavoro e le spese per le polizze assicurative per mancato pagamento di prestazioni, qualora il lavoratore autonomo volesse accedere alle deduzioni fiscali, di cui all'art.5, dovranno essere indicate nella relazione dei redditi. I documenti probatori dovranno essere conservati per eventuali controlli fiscali.

Premesso che l'art.1 del ddl prevede che le disposizioni si applicano ai rapporti di lavoro autonomo e dall'ambito di applicazione sono esclusi gli imprenditori, ivi compresi i piccoli imprenditori di cui all'articolo 2083 del codice civile, i relativi oneri possono essere stimati moltiplicando il potenziale numero di lavoratori autonomi (iscritti alle casse dei professionisti 1.390.846 + iscritti alla gestione separata 1.684.862 = 3.075.708) per le voci relative alla compilazione e archiviazione delle dichiarazioni dei redditi (3.075.7085.5 milioni x 20 (10 + 10) = 61.514.160 milioni.

Si rappresenta che non si tratta di un obbligo ma di una facoltà che dà accesso ad agevolazioni fiscali.

Per quanto riguarda il "lavoro agile" gli oneri a carico delle imprese riguarderanno la comunicazione obbligatoria relativa allo svolgimento della prestazione lavorativa in tale modalità di lavoro e le sue modificazioni.

In Italia il numero delle imprese esistenti è di circa 4.300.000 (fonte ISTAT del 2015), l'interesse a tale tipologia di lavoro riguarderà soprattutto il settore dei servizi nelle imprese del terziario pari a 3.318.666, dove sarà oggettivamente possibile ricorrere a una modalità lavorativa "lontano dalla sede dell'azienda" rispetto a imprese che operano nei settori dell'agricoltura, edilizia e industria.

Conseguentemente stimando presuntivamente che almeno il 10% delle imprese del settore terziario pari a 331.866 si avvarrà di tale figura di lavoro flessibile la stima degli oneri (valutati seguendo le linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi) sarà determinata dalla compilazione e trasmissione on line delle comunicazioni obbligatorie (331.866 x 10 +10 = 6.637.320).

Non risultano invece a carico della PA ulteriori oneri, in quanto al sistema informativo già esistente presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si può accedere gratuitamente tramite: username e password.

Infine saranno a carico delle imprese i costi per l'adozione di misure atte a garantire la protezione dei dati utilizzati ed elaborati dal lavoratore subordinato che svolgerà la propria attività lavorativa con modalità flessibili.

- D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.)**

La deducibilità delle spese, ai sensi dell'art.5, avrà un impatto positivo sulla platea dei destinatari, con conseguente "alleggerimento" degli oneri per i lavoratori autonomi. A questi devono aggiungersi gli effetti positivi per i lavoratori subordinati che scelgano di svolgere la propria prestazione lavorativa con modalità flessibili, conciliando tempi di vita e di lavoro

Tali fattori determineranno un incremento occupazionale e della produttività riducendo il ricorso a forme di collaborazione "spurie" che troppo spesso hanno caratterizzato in questi ultimi anni il mercato del lavoro.

SEZIONE 6 - Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

Un intervento normativo che ponga le basi per una riduzione di forme di collaborazione "spurie", garantendo maggiori tutele ai lavoratori autonomi e modalità flessibili di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, può sicuramente generare una crescita sia a livello di opportunità lavorative che professionali.

SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione

A) I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio

Soggetto responsabile dell'attuazione dell'intervento normativo delineato è il Ministero del lavoro e delle politiche sociali

E) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicità legale degli atti già previsti dall'ordinamento).

E' prevista adeguata informazione sul sito web istituzionale del Ministero proponente.

F) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio sarà effettuato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS ed INAIL nell'ambito delle ordinarie attività svolte, pertanto, i relativi compiti verranno effettuati con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

G) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio

Non sono previsti nell'intervento regolatorio dei meccanismi di revisione

H) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR

A cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sarà effettuata la VIR a cadenza biennale, nella quale saranno presi in esame oltre ai dati relativi al parametro costo-beneficio dell'intervento regolatorio, anche quelli riguardanti il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti.

Gli aspetti monitorati prioritariamente ai fini della verifica dell'intervento regolatorio saranno quelli indicati nella sezione I, lettera C

SEZIONE 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

L'intervento normativo non è adottato per recepire direttamente alcuna direttiva europea

».

