

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Audizione XI Commissione Lavoro**

**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 (atto n. 2233);**

**Disegno di legge recante misure di adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale (atto n. 2229).**

**Intervento del presidente di Confprofessioni**

**dott. Gaetano Stella**

---

**Roma, 9 marzo 2016**

Gentile Presidente, onorevoli Senatori,

ringraziamo la XI Commissione Lavoro del Senato dell'opportunità che ci fornisce di poter esprimere il nostro giudizio sui disegni di legge interessanti le libere professioni e il lavoro autonomo, sulle misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato, nonché sulle misure di adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale.

Il ddl recante misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale contiene importanti novità che riguardano tutte le attività professionali. Si tratta di un atto di equità lungamente atteso che riconosce il valore e la dignità del lavoro autonomo e professionale, per il quale Confprofessioni esprime soddisfazione. Il provvedimento accoglie infatti le istanze di tutti i liberi professionisti e dei freelance e rappresenta il segno tangibile di un rinnovato interesse per una parte importante del tessuto economico del Paese.

Ci auguriamo che l'adozione del testo in esame, resa possibile dalla sensibilità di una larga parte del Governo e del Parlamento, ma anche dalla perseveranza di quanti hanno portato avanti una battaglia di equità e di giustizia, per affermare l'identità del lavoro autonomo e professionale, segni l'inizio di un nuovo percorso di crescita per il settore delle libere professioni e per l'intero Paese.

Naturalmente, nonostante il generale apprezzamento per gli interventi proposti, alcune parti del disegno di legge sono perfettibili, sia nella definizione delle misure di tutela, sia sul fronte previdenziale e fiscale, prima di arrivare in tempi rapidi all'approvazione finale in Parlamento. Confprofessioni, infatti, nella sua duplice veste di rappresentante dei liberi professionisti e dei datori di lavoro degli studi professionali, è favorevole al riconoscimento di maggiori tutele per i lavoratori autonomi, ma invita allo stesso tempo a non limitare eccessivamente la libertà delle parti attraverso norme troppo restrittive. Di seguito, alcune osservazioni sul testo:

### ***Ambito di applicazione***

L'art. 1 prevede esplicitamente che il provvedimento si applichi a tutti i rapporti di lavoro autonomo, comprese le professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi. Ciò nonostante, il provvedimento è anzitutto indirizzato alla tutela della parte debole del rapporto di lavoro, aspetto che influenza in modo evidente alcune disposizioni, come esporrò tra breve.

### ***Clausole e condotte abusive***

Da un punto di vista generale, le disposizioni afferenti alle clausole e condotte abusive sono certamente uno strumento di tutela efficace. Tuttavia introducono restrizioni evidenti alla libertà delle parti. Sembra ripresentarsi lo stesso atteggiamento che ha caratterizzato la legislazione degli ultimi anni in materia di collaborazioni: per evitare gli abusi di alcuni, si introducono regole più stringenti per tutti.

Le norme all'esame della Vs. Commissione, sono dirette principalmente a tutelare i lavoratori che prestano la propria attività "in via continuativa". Il problema è capire che cosa

s'intenda con tale assunto, poiché all'interno del disegno di legge non si individua una sua precisa definizione. In assenza di un'indicazione normativa esplicita, saranno quindi i giudici a dover riempire di contenuto la nozione all'esito del contenzioso che, in presenza di formule indefinite, potrà crearsi. Un altro aspetto critico riguarda l'obbligo di un congruo preavviso in caso di recesso del committente che, a nostro avviso, sarebbe opportuno quantificare in maniera più puntuale attraverso un numero di giorni minimi già stabilito all'interno della norma. Per una auspicata simmetria delle posizioni contrattuali, infine, sarebbe opportuno che il medesimo termine riguardasse anche il professionista/lavoratore autonomo.

Non pare inoltre di agevole applicazione la regola che definisce abusivo il rifiuto del committente di stipulare in forma scritta il contratto.

Infine, con riferimento al termine per i pagamenti, va sottolineato che la norma rappresenta una mera integrazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 231/2002, di cui all'articolo 2 del ddl in esame si propone l'estensione che impone un termine ordinario di 30 giorni, allungabile a 60 giorni in determinate circostanze. Nel caso dei committenti pubblici, vige già ora un termine ordinario di 30 giorni e uno derogatorio di 60 giorni, quindi il problema dell'estensione della norma risulta abbastanza teorico.

### ***Invenzioni del lavoratore autonomo***

L'art. 4 precisa che, salvo il caso in cui l'attività inventiva sia prevista come oggetto del contratto di lavoro, i diritti di sfruttamento economico delle invenzioni effettuate nell'esecuzione di un contratto spettano al lavoratore autonomo/professionista. La norma estende opportunamente l'applicazione del Codice di proprietà industriale ai lavoratori autonomi.

### ***Deducibilità spese di formazione***

L'art. 5 dispone la deducibilità integrale degli oneri sostenuti per la formazione e l'aggiornamento professionale dagli esercenti arti e professioni, entro il limite annuo di 10.000 euro. Si tratta di una modifica certamente apprezzabile, ma il nuovo testo normativo potrebbe essere ancora migliorato. In particolare, potrebbe essere specificato che sono considerate deducibili nel limite del 20% della soglia sopra indicata, anche le spese collegate, alla partecipazione degli eventi formativi di cui al periodo precedente (master, convegni, corsi di aggiornamento e simili).

Inoltre, le spese sostenute dal lavoratore per servizi personalizzati di certificazione delle competenze, orientamento, ricerca, addestramento, sostegno all'autoimprenditorialità, formazione o

riqualificazione professionale erogati da organismi accreditati sono deducibili interamente dal reddito entro il limite di 5.000 euro. Crediamo che il riferimento ai soli organismi accreditati possa rappresentare una limitazione alla libertà di scelta del professionista.

L'ultima versione del testo approvato dal Consiglio dei Ministri ha infine introdotto l'integrale deducibilità degli oneri sostenuti per la garanzia contro il mancato pagamento delle prestazioni di lavoro autonomo fornita da forme assicurative o di solidarietà. La norma sottende una generale sfiducia circa la reale possibilità che siano resi vincolanti i termini perentori di pagamento delle fatture sanciti dall'art. 3 del ddl con l'aggravante della difficoltà che il mercato assicurativo possa intervenire in tale ambito e a condizioni favorevoli.

Si potrebbe inoltre prevedere l'istituzione di una soglia di deducibilità, anche di entità contenuta (es. fino a 250 euro), dei contributi versati dai professionisti alla bilateralità, che consenta a tutti i lavoratori autonomi di beneficiare delle prestazioni mutualistiche senza subire discriminazioni rispetto a coloro che già ne godono. Confprofessioni sta infatti lavorando ad una proposta finalizzata a consentire a tutti gli autonomi l'accesso alle vantaggiose forme di tutela garantite dal sistema bilaterale degli studi professionali, mediante una contribuzione volontaria. Si tratta di una disposizione che, oltre ad assicurare una consolidata rete di servizi e di tutele, porterebbe a risultati importanti in termini di equità sociale.

### ***Accesso agli appalti pubblici***

Esprimiamo la nostra soddisfazione per la misura volta alla promozione della partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti pubblici, in particolare favorendone l'accesso alle informazioni relative alle gare pubbliche. Segnaliamo però che lo schema di decreto sugli appalti pubblici, approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo u.s., non include i professionisti nell'elencazione dei soggetti rientranti nella nozione di operatore economico ammesso a partecipare alle procedure di affidamento degli appalti pubblici. Riteniamo pertanto fondamentale che si giunga ad un coordinamento dei due testi, se non si vuole che la norma contenuta nell'art. 7, comma 1 del ddl oggetto dell'odierna audizione resti lettera morta.

### ***Professionisti e fondi europei***

Ai fini dell'accesso ai Fondi strutturali europei, i lavoratori autonomi sono equiparati alle piccole e medie imprese. La disposizione sostituisce l'art. 1 comma 821 della l. n. 208/2015,

rendendo universale la partecipazione dei professionisti ai bandi europei, laddove la legge di stabilità 2016 circoscriveva l'apertura alla programmazione 2014-2020.

La norma rappresenta un risultato straordinario che finalmente proietta i liberi professionisti italiani su una dimensione europea. Oggi, dopo alcuni tentennamenti, il Parlamento ha riconosciuto pienamente questo diritto, eliminando qualsiasi pretesto e discriminazione nei confronti dei professionisti e togliendo qualsiasi alibi a quelle Regioni che per vari motivi limitavano l'accesso dei lavoratori autonomi ai bandi regionali. Ora si apre una nuova fase nella quale Confprofessioni sarà impegnata a livello regionale, affinché i professionisti possano beneficiare dei finanziamenti comunitari su tutto il territorio nazionale.

### ***Maternità congedi parentali***

Sono introdotte alcune disposizioni a tutela degli iscritti alla gestione separata, quali l'estensione del diritto al congedo parentale da tre a sei mesi entro i tre anni del bambino e l'eliminazione dell'obbligo di astensione dal lavoro della lavoratrice autonoma nei due mesi antecedenti e nei tre mesi successivi la data del parto. Tali interventi sono stati richiesti in più di un'occasione da Confprofessioni e incontrano il nostro pieno favore.

### ***Gravidanza, malattia e infortunio***

Sono introdotte importanti norme relative a gravidanza malattia e infortunio:

■ la gravidanza, la malattia e l'infortunio dei lavoratori che prestano la propria attività in via continuativa per il committente non comportano l'estinzione del rapporto di lavoro la cui esecuzione rimane sospesa senza diritto al corrispettivo per un periodo non superiore a 150 giorni per anno solare;

■ in caso di malattia che impedisca lo svolgimento dell'attività lavorativa per più di sessanta giorni, è sospeso il versamento degli oneri contributivi per la durata della malattia entro un massimo di due anni. I contributi sospesi potranno essere versati, al termine della malattia, in rate mensili per un periodo pari a tre volte quello di sospensione.

Quest'ultima novità riguarderà probabilmente tutti i professionisti che, pur dovendo interrompere la propria attività per ragioni di salute, sono comunque obbligati a versare i contributi minimi annuali imposti dalle Casse professionali (ad esempio, per l'ENPACL il contributo minimo obbligatorio è pari a 2.066 euro annuali, senza possibilità di sospensione per malattia; per la Cassa forense 2.800 euro, senza possibilità di sospensione).

Le disposizioni sopra citate se non adeguatamente valutate, potrebbero comportare rilevanti problematiche applicative. A titolo esemplificativo, per far fronte ad adempimenti obbligatori (pagamento di F24, presentazione di ricorsi, memorie etc.) che dovrebbero essere effettuati dal professionista nei periodi di malattia o maternità che hanno determinato la sospensione della prestazione, ovvero per soddisfare esigenze impellenti, il cliente/committente sarebbe costretto a rivolgersi ad altro professionista, chiudendo definitivamente il rapporto precedente una volta trascorsi i 150 giorni con il solo obbligo del preavviso nell'ipotesi di rapporto continuativo. Riteniamo pertanto che tale disposizione vada espunta dal testo in quanto rappresenta una potenziale penalizzazione, non una tutela, per il professionista.

Inoltre, sarebbe opportuno un chiarimento circa i versamenti contributivi dovuti dal lavoratore autonomo/professionista che, pur in caso di malattia certificata e prolungata per più di 60 giorni, rilasci fattura. A rigore, nei periodi di malattia dovrebbe esserci astensione dal lavoro ma il professionista potrebbe sempre sostenere, e a buon diritto, che la fattura si riferisce ad attività svolta in precedenza.

Esprimiamo piena soddisfazione, infine, per l'equiparazione alla degenza ospedaliera dei periodi di malattia certificata come conseguente a trattamenti terapeutici di malattie oncologiche degli autonomi iscritti alla gestione separata, con la relativa estensione del periodo garantito e l'aumento dell'indennità economica. Riteniamo che possa essere estesa l'ipotesi ad ulteriori malattie particolarmente gravi (es malattie degenerative ed invalidanti).

### ***Modifiche codice di procedura civile***

L'art. 12 modifica l'articolo 409, comma 1, numero 3) del c.p.c., aggiungendovi che la collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente la propria attività lavorativa. È una opportuna conferma della possibilità di stipulare rapporti di collaborazione parasubordinata, nel caso in cui la prestazione sia caratterizzata da autentica e genuina autonomia.

### ***Le proposte di Confprofessioni***

Pur in un quadro di complessivo apprezzamento per gli interventi proposti, sottolineiamo che il provvedimento in lettura non affronta alcune problematiche di grande rilievo per i professionisti.

In particolare, riteniamo non procrastinabile una riforma del sistema contributivo riguardante i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata presso l'Inps. Le aliquote contributive previste per tali categorie di soggetti restano, infatti, di gran lunga più elevate rispetto a quelle imposte ai liberi professionisti dotati di cassa previdenziale, nonché ai commercianti e agli artigiani, senza che tale differenza sia compensata da prestazioni previdenziali e assistenziali di livello superiore. Riteniamo, dunque, necessario un intervento strutturale che allinei la contribuzione dei professionisti senza cassa a quella dei commercianti e artigiani, rimuovendo così un elemento di grave iniquità che colpisce il lavoro autonomo e le professioni non regolamentate.

Inoltre, l'Italia è l'unico Paese occidentale dove le pensioni dei liberi professionisti subiscono una doppia imposizione: le stesse somme, infatti, sono tassate sia come rendimenti degli investimenti (al 26%) che come trattamento pensionistico. Tutto ciò si inquadra in un modello che penalizza pesantemente i giovani professionisti stante il passaggio da sistemi retributivi a sistemi contributivi. Tassi di sostituzione già molto bassi (20-25%) devono scontare anche l'effetto di una penalizzazione fiscale che colpisce la previdenza obbligatoria più di quella integrativa. Occorre mettere fine a tale evidente iniquità eliminando la tassazione sui rendimenti degli investimenti delle casse previdenziali dei liberi professionisti.

In materia di IRAP, la definizione di «autonoma organizzazione» di cui all'art. 2 del d.lgs. 46/1997 è stata oggetto di orientamenti applicativi e interpretativi disomogenei, che hanno peraltro dato luogo ad esiti incongruenti con la natura stessa dell'imposta, quali l'assoggettamento all'imposta di professionisti operanti senza strutture organizzative ulteriori rispetto alla minima struttura dello studio individuale. Un criterio di indirizzo contenuto nella recente delega fiscale impegnava il Governo e normare la materia, ma i decreti attuativi non hanno dato alcun seguito all'indicazione proveniente dal Parlamento. Pertanto, riteniamo che un intervento in materia non sia più rinviabile, sia per l'urgenza di un quadro regolativo univoco, sia per l'irragionevolezza degli attuali criteri.

In un contesto di un mercato dei servizi professionali sempre più competitivo e complesso come quello attuale, Confprofessioni reputa indispensabile l'introduzione di strumenti che facilitino l'aggregazione, l'interdisciplinarietà e la sinergia tra professionisti. Le società tra professionisti (Stp) possono allora rappresentare il veicolo fondamentale per superare quel "nanismo" dimensionale che è un elemento di debolezza del settore e permettere la realizzazione di un approccio maggiormente efficace ed integrato ai problemi dell'utenza. Al momento, sono all'esame della Commissione Industria del Senato alcuni emendamenti al ddl concorrenza, proposti da Confprofessioni e volti a riordinare e ad armonizzare la disciplina delle Stp; il ddl lavoro autonomo potrebbe però essere la sede più adeguata per introdurre la regolamentazione dell'Istituto.

Confprofessioni avanza da tempo la proposta di estendere i contratti di rete anche ai professionisti, che operano ormai da sempre in «filiera» tra di loro e con le imprese. Si tratta di una misura a «costo zero», che non impatta negativamente né sul bilancio dello Stato né su diritti e interessi di altri soggetti, ma predispone le condizioni giuridiche per l'esercizio della libertà economica del professionista e, soprattutto, pone le basi per un ambiente normativo che favorisca l'aggregazione ed il rafforzamento del lavoro professionale, che soffre ancora di eccessivo individualismo.

### ***Lavoro agile***

Riteniamo che l'introduzione dello strumento del lavoro agile possa fornire alle parti del contratto di lavoro e agli attori del sistema di relazioni industriali un'adeguata cornice legale entro cui ricondurre una nuova idea di lavoro e impresa. Una dimensione che, come tale, non può essere cristallizzata in logiche astratte e immobili nel tempo. D'altra parte, nell'attuale mercato del lavoro sempre meno si rilevano compiti e mansioni meramente esecutivi e si segnala una tendenziale evoluzione delle imprese. Da organizzazioni economiche finalizzate alla mera produzione o allo scambio di beni e servizi, infatti, i nuovi modelli produttivi assumono la dimensione di vere e proprie *learning organization*, in cui sono sempre più diffuse figure professionali ibride, a metà tra la ricerca e la gestione del cambiamento nei processi produttivi e organizzativi, che integrano lavoro, apprendimento, ricerca e progettazione generando un elevato valore aggiunto in termini di innovazione nei processi produttivi e/o dei modi di erogare servizi.

Per questo, valutiamo positivamente un testo che consente alle parti di sottoscrivere appositi accordi per adattare caso per caso le regole standard del relativo rapporto, e con esse orari e luoghi del lavoro, in modo da contemperare le variabili e multiformi esigenze della produzione con preferenze personali o stili di vita del lavoratore sempre più differenziati e mutevoli.