

**Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso la Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, nell'ambito della "Indagine conoscitiva sull'equilibrio e i risultati delle gestioni del settore previdenziale allargato, con particolare riguardo alla transizione demografica, all'evoluzione del mondo delle professioni, e alle tendenze del *welfare* integrativo"**

18 gennaio 2024

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati,

L'equilibrio, la corretta gestione e la qualità delle prestazioni delle gestioni affidate agli enti previdenziali è certamente un'esigenza fondamentale nella prospettiva della garanzia della pari dignità sociale dei cittadini e dei lavoratori e dell'uguaglianza tra categorie produttive e tra generazioni. Un'esigenza che diviene vieppiù cruciale nell'attuale frangente storico, connotato dall'incidenza di molteplici crisi economiche, tra loro sovrapposte e interrelate, da una preoccupante flessione della curva demografica, e da trasformazioni epocali del mercato e delle forme del lavoro tradizionale, effetto della globalizzazione e dell'impatto delle nuove tecnologie.

In questo contesto, per le ragioni che illustreremo, l'ambito del lavoro autonomo libero professionale assume un rilievo preminente. Confprofessioni partecipa dunque con grande interesse a questa preziosa Indagine conoscitiva: la nostra confederazione raccoglie al proprio interno le libere associazioni rappresentative di tutte le aree del lavoro professionale – tanto delle professioni ordinistiche quanto delle nuove professioni non regolamentate in forma ordinistica –, ed è la parte sociale firmataria del CCNL dei dipendenti degli studi professionali. Confprofessioni è pertanto un osservatorio privilegiato sull'andamento di questo comparto e sul suo ruolo nella società e nell'economia del Paese.

Ai fini della verifica e valutazione dell'andamento e dei risultati della gestione previdenziale del settore del lavoro autonomo professionale – anche in considerazione della fase preliminare in cui si trova la Vostra Indagine conoscitiva – riteniamo opportuno premettere una valutazione di scenario sulle transizioni in atto nel mondo delle libere professioni e sulle sue esigenze di protezione sociale (§1); ci soffermeremo poi sul rapporto tra tendenze demografiche e accesso alle professioni, tema che riveste, come è evidente, un rilievo determinante per la Vostra Indagine (§2); analizzeremo quindi alcuni problemi attuali concernenti le gestioni previdenziali, tanto sul fronte delle Casse private di previdenza per le

professioni che le prevedono, quanto su quello della Gestione Separata Inps, che coinvolge, come è noto, i professionisti c.d. “senza cassa” (§3); affronteremo, quindi, il cantiere aperto dell’allargamento della protezione sociale al campo multiforme del *welfare* integrativo (§4); infine, presenteremo le prospettive di sviluppo della protezione sociale dei liberi professionisti attraverso il ruolo sussidiario delle reti associative e degli organismi di rappresentanza di categoria (§5).

## 1. Il comparto libero-professionale e le nuove domande di protezione sociale

Per introdurre il tema, prendiamo le mosse dall’ultimo Rapporto CNEL sul mercato del lavoro, del 2023. Qui leggiamo:

*«È diffusa – tanto tra gli attori sociali quanto nelle istituzioni nazionali e sovranazionali – la consapevolezza che il modello di welfare e protezione sociale sviluppatosi in Europa nel corso del Novecento presenti incongruenze e squilibri rispetto ad una realtà sociale profondamente mutata. [...]. Tra le molte tendenze che rendono necessario un ripensamento del modello, una è certamente riconducibile al crescente protagonismo sociale e alle specifiche esigenze di tutela manifestate dai lavoratori autonomi liberi professionisti».*

Questa attenzione è in effetti prioritaria anche per le istituzioni dell’Unione Europea. Basti considerare il più recente atto normativo sul tema, la «Raccomandazione sull’accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi», del Consiglio dell’Unione Europea, dell’8 novembre 2019:

*«I sistemi di protezione sociale nelle loro diverse forme devono evolversi di pari passo con i mercati del lavoro per garantire che il modello sociale europeo sia adeguato alle esigenze future e consenta alle società e alle economie dell’Unione di trarre il massimo vantaggio dal futuro mondo del lavoro. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri le norme che disciplinano i contributi e i diritti a prestazioni dei sistemi di protezione sociale sono ancora in larga misura basate su contratti a tempo pieno e indeterminato tra un lavoratore subordinato e un singolo datore di lavoro, mentre altri gruppi di lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi hanno ricevuto una copertura più marginale» (considerando n. 13).*

La stessa Raccomandazione dipinge un quadro assai diversificato dei sistemi di protezione sociale per i lavoratori autonomi nei 27 stati membri, mettendone comunque a fuoco la complessiva fragilità e lo squilibrio rispetto a quanto previsto a favore del lavoro subordinato.

Il tradizionale disinteresse della legislazione di protezione sociale nei confronti del lavoro autonomo e libero professionale ha radici profonde. Va evidenziato come la transizione in atto nelle forme e nell’organizzazione del lavoro vada progressivamente riducendo la distanza tra i due poli del lavoro subordinato e del lavoro autonomo e

imprenditoriale, enfatizzando le esigenze di integrazione dei lavoratori in reti sociali, tanto di cooperazione quanto di protezione.

L'emersione di questa esigenza si spiega, da un lato, con la consapevolezza ormai acquisita dell'ingiustificabile squilibrio che il sistema tradizionale veicolava; dall'altro, con l'evidenza di una crisi reddituale marcata che coinvolge le varie realtà che confluiscono all'interno del poliedrico ambito del lavoro autonomo professionale (cfr., *infra*, §2).

L'osservazione della curva reddituale nel comparto del lavoro autonomo, e del lavoro autonomo libero-professionale in particolare, evidenzia un preoccupante e costante *trend* al ribasso, frutto in buona parte dell'indiscriminato e poco riflettuto abbattimento di qualsivoglia regolazione del libero mercato, imposta da politiche miopi dell'Unione Europea, che hanno ignorato le rilevanti esigenze di tutela della qualità delle prestazioni professionali e di garanzia dell'equilibrio nei rapporti tra professionista e cliente.

Di qui l'odierna fragilità dei lavoratori autonomi liberi professionisti. Il fenomeno dei c.d. *working poors* non coinvolge solo l'ambito del lavoro dipendente, ma si estende anche a particolari aree del lavoro libero-professionale.

Di fronte a questo scenario, spetta al legislatore esaminare le criticità del vigente sistema di protezione sociale, metterne a fuoco incongruenze, squilibri e ritardi, ed immaginare lo sviluppo di metodi alternativi, che rispondano alle nuove esigenze espresse dalla società, in una prospettiva di uguaglianza intercategoriale e intergenerazionale.

Rispetto a questo obiettivo ambizioso, va invece preso atto che nel nostro Paese è tuttora assente un approccio generale alla definizione dei sistemi di *welfare* e protezione sociale, che non sia cioè circoscritto ai trattamenti pensionistici o ai gravi eventi connessi alla salute, ma che coinvolga il sostegno del lavoratore e della sua famiglia nei diversi frangenti di criticità che si attraversano nella vita, e che consenta di accompagnarlo nel miglioramento delle condizioni di vita.

## **2. *Trend* demografico e accesso alle professioni: quadro attuale, scenari di sviluppo, strategie di intervento**

Un'indagine sull'equilibrio delle gestioni previdenziali per i lavoratori autonomi liberi professionisti non può che tenere in debita considerazione le tendenze relative all'accesso alle professioni, tanto più che proprio questa sembra essere la maggiore criticità che grava sul sistema nel suo complesso.

Ed infatti, tanto le Casse di previdenza di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509, e 10 febbraio 1996, n. 103, quanto la Gestione Separata Inps, per i professionisti lavoratori autonomi che non appartengono ad una Cassa previdenziale, gestiscono forme di previdenza obbligatoria. Pertanto, la loro sostenibilità e l'adeguatezza delle loro prestazioni dipendono da variabili demografiche, reddituali e sociali.

Il *trend* demografico che il Paese sta attraversando è ben presente agli Onorevoli Commissari, e non richiede analisi dettagliate: ci limitiamo a ricordare che al 1° gennaio 2023 l'Italia conta circa 179.000 unità di popolazione in meno rispetto allo stesso giorno del 2022. Siamo il Paese dell'Unione Europea con le maggiori perdite in termini assoluti. Inoltre,

confrontando i quattro Paesi maggiori dell'Unione (Francia, Germania, Italia e Spagna), nell'ultimo ventennio, l'Italia è il Paese che fa registrare la maggior riduzione di popolazione in giovane età (0-29).

Tutto ciò si ripercuote, come è evidente, sull'accesso al mercato del lavoro. In Italia, l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro avviene sempre più tardi, il che incide sia sulla loro propensione alla genitorialità, sia sull'ammontare complessivo dei versamenti previdenziali. Si tratta di fenomeni comuni a tutti i Paesi UE, ma anche in questo caso l'Italia si distingue per *trend* particolarmente negativi: siamo l'unico Paese tra i maggiori dell'Unione in cui l'ingresso all'Università avviene a 19 e non a 18 anni, e i percorsi di istruzione terziaria sono mediamente più lunghi. L'Italia presenta anche un tasso molto basso di studenti lavoratori (il 3% contro il 23,5% della Germania) [tabella 1] e, di contro, un'elevata propensione dei neolaureati ad emigrare all'estero. Infine, il tasso di inattività dei giovani italiani è più del doppio rispetto alla media UE [tabella 1].

Tabella 1: Percentuale di popolazione tra i 15 e i 29 anni per condizione professionale in Francia, Germania, Italia, Spagna e Unione Europea (23 paesi)

Valori percentuali. Anno 2022.

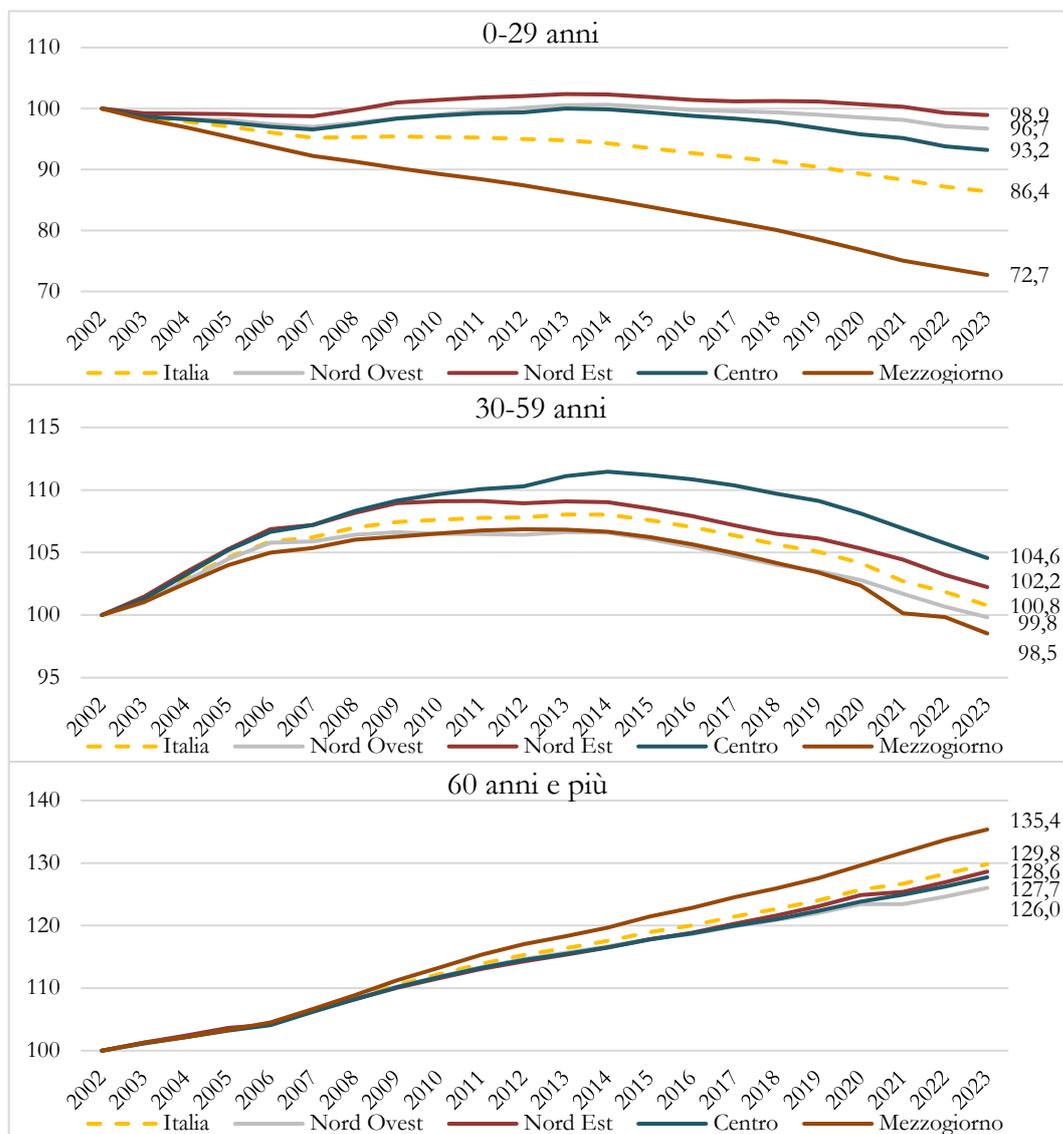
	Francia	Germania	Italia	Spagna	Altri UE
<b>Studenti</b>	<b>50,4</b>	<b>52,8</b>	<b>47,5</b>	<b>53,2</b>	<b>50,8</b>
<i>Occupati</i>	11,2	23,5	3,0	7,2	12,7
<b>Non studenti</b>	<b>49,6</b>	<b>47,2</b>	<b>52,5</b>	<b>46,8</b>	<b>49,2</b>
<i>Occupati</i>	36,2	38,4	29,6	30,3	37,8
<i>Disoccupati</i>	6,1	2,2	7,4	9,1	4,3
<i>Inattivi</i>	7,4	6,7	15,5	7,4	7,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati OECD

Guardando alle dinamiche nazionali, risalta la peculiarità critica del Mezzogiorno: qui, la popolazione di età 0-29 si è ridotta di quasi il 30% nell'ultimo ventennio [figura 1] e la percentuale di giovani inattivi è elevatissima (32,8% nel 2022).

Figura 1: Andamento della popolazione in Italia e nelle sue ripartizioni, divisione per fasce d'età

Indice base 2002=100. Anni 2002-2023.



Fonte: elaborazioni a cura dell'Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

Queste tendenze demografiche, e le loro ripercussioni sul mondo del lavoro, consentono di contestualizzare i dati inerenti lo specifico ambito del lavoro libero-professionale.

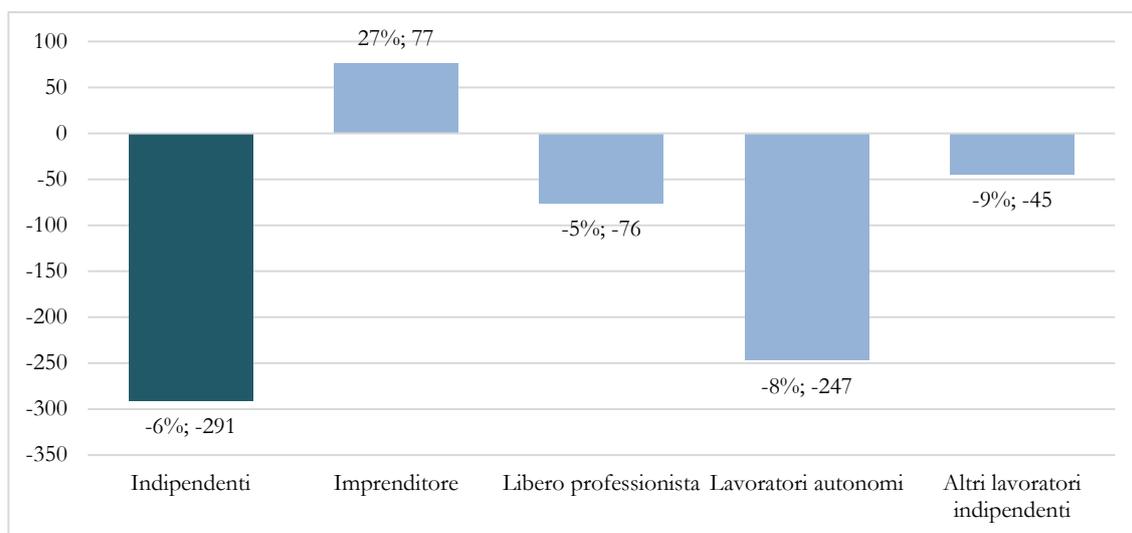
In questo comparto, si può osservare come il numero di liberi professionisti italiani, che è stato in costante aumento sino al 2019, ha subito un calo a partire dal 2020: diminuzione

comune a tutti i Paesi dell'Unione Europea, e certamente imputabile agli effetti della crisi economica causata dalla pandemia.

Tra il 2018 e il 2022 si assiste ad un calo del 5% (-76.000 unità) [figura 2], che riguarda sia i professionisti dell'area tecnica e scientifica (-4,9%) sia, soprattutto, quelli del comparto

Figura 2: Dinamica complessiva dell'occupazione indipendente e dettaglio per grandi classi occupazionali in Italia

Variazioni % e saldi 2018-2022. Valori in migliaia.



Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

salute (-12,9%). Inoltre, assistiamo ad un progressivo invecchiamento del comparto libero professionale: il 55,5% dei professionisti italiani ha meno di 50 anni rispetto al 68,7% nel 2009.

Questa diminuzione complessiva dei liberi professionisti non si è però distribuita omogeneamente nelle diverse fasce di popolazione, ma ha colpito in particolare i professionisti più giovani. Nelle libere professioni, tra il 2019 e il 2022 la componente più giovane (15-34 anni) è diminuita di quasi il 10%, la componente che si colloca nella fascia intermedia (35-54 anni) del 6%, mentre la componente più anziana (+55 anni) solamente dell'1,7% [tabella 2].

Tabella 2: Numero di liberi professionisti e variazione 2019-2022 e 2021-2022 in Italia, divisione per fasce d'età e sesso

Valori in migliaia. Anni 2019-2022.

	2019	2020	2021	2022	Var. 2019-2022	Var. 2021-2022
<b>15-34 anni</b>	<b>236</b>	<b>214</b>	<b>216</b>	<b>213</b>	<b>-9,9%</b>	<b>-1,5%</b>
Maschi	131	117	124	119	-9,1%	-3,9%
Femmine	105	98	92	94	-10,9%	1,7%
<b>35-54 anni</b>	<b>774</b>	<b>747</b>	<b>768</b>	<b>728</b>	<b>-6,0%</b>	<b>-5,2%</b>
Maschi	467	456	465	435	-6,8%	-6,4%

<i>Femmine</i>	307	291	303	293	-4,7%	-3,4%
<b>55 anni e più</b>	<b>416</b>	<b>391</b>	<b>418</b>	<b>409</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-2,1%</b>
<i>Maschi</i>	321	298	321	313	-2,4%	-2,4%
<i>Femmine</i>	96	93	97	96	-0,4%	-1,4%

\*I dati si riferiscono all'occupazione principale

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Istat

7

Possiamo, dunque, constatare come l'ingente recupero occupazionale successivo alla crisi pandemica abbia assunto esclusivamente la forma del lavoro dipendente (+765.000 unità). La domanda di lavoro qualificato delle imprese è sostenuta, e l'occupazione dipendente sta attirando sempre più l'attenzione non solamente dei giovani laureati, ma anche di una parte di lavoratori indipendenti che scelgono di transitare dalla libera professione al lavoro subordinato.

Ma la pandemia ha solo accentuato e accelerato una tendenza che si preparava da tempo. I dati mostrano come la propensione a scegliere la libera professione sia in costante calo: l'incidenza dei liberi professionisti sui laureati di secondo livello, a 5 anni dalla laurea, è scesa dal 22,2% del 2018 al 18% del 2022, pari a 2.151 unità in meno [tabella 3].

Tabella 3: Numerosità totale dei laureati in Italia di secondo livello 2013 e 2017, tassi di occupazione e occupati nella libera professione a cinque anni dalla laurea e differenza 2017-2013

Valori assoluti e percentuali.

	<b>Laureati 2013</b> <i>(condizione occupazionale al 2018)</i>	<b>Laureati 2017</b> <i>(condizione occupazionale al 2022)</i>	<b>Differenza 2017-2013</b>
<b>Numerosità totale</b>	109.686	116.860	7.174
<b>Tasso di occupazione a 5 anni dalla laurea</b>	85,5%	88,7%	3,2%
<b>Quota % liberi professionisti / occupati a 5 anni dalla laurea</b>	22,2%	18,0%	-4,2%
<b>Numero liberi professionisti a 5 anni dalla laurea</b>	<b>20.795</b>	<b>18.644</b>	<b>-2.151</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio delle libere professioni su dati Almalaurea

Guardando ai tradizionali “bacini elettivi” delle libere professioni, nel 2022 hanno scelto la libera professione solamente il 36% dei laureati in giurisprudenza e il 38,5% degli architetti e ingegneri. È un fenomeno comune a tutte le aree territoriali, anche se meno marcato al Sud dove, tuttavia, come si è detto, il numero dei giovani laureati che accedono al mondo del lavoro è in netto calo a causa della fortissima spinta migratoria verso le regioni del Centro e del Nord e verso l'estero.

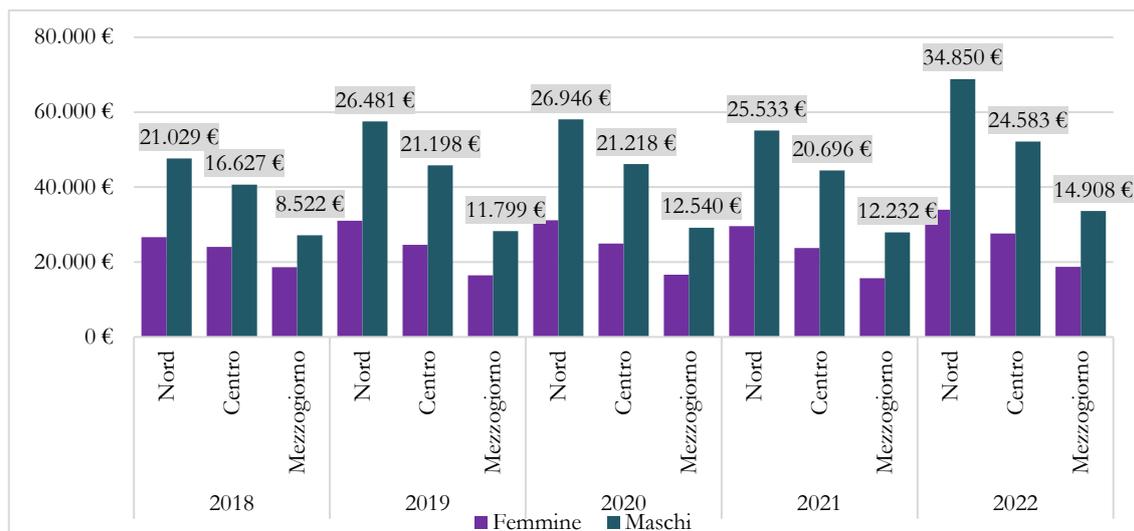
All'origine di questo fenomeno si rinvengono una pluralità di elementi che rendono il lavoro autonomo libero-professionale meno attrattivo che nel recente passato. Certamente ha un rilievo determinante la componente reddituale, sia in termini assoluti che in termini di divari territoriali e di genere.

Stringendo il campo al solo ambito del lavoro libero-professionale nelle professioni ordinistiche, per le quali si può disporre dei dati Adepp, la ripartizione del reddito in base a fattori personali e territoriali appare molto marcata, e incide negativamente sull'accesso alla

libera professione, rendendolo meno attrattivo. Nella Figura 3 si riporta il reddito medio dei liberi professionisti per le ripartizioni italiane e per sesso: la Figura mostra un divario

Figura 3: Redditi dei liberi professionisti e gap reddituale di genere (box grigi), divisione per ripartizione e sesso

Gap reddituale: maschi – femmine. Anni 2018-2022.



Fonte: elaborazioni a cura dell'Osservatorio delle libere professioni su dati Adepp

reddituale territoriale immenso. Si evidenzia infatti una differenza nel reddito dichiarato che nel Mezzogiorno è del 46% inferiore rispetto al Nord Italia; la differenza tra il Centro e il Nord risulta, invece, meno accentuata e pari circa al 19%. Notevole anche il *Gender Pay Gap*, che dal 2018 continua ad aumentare, arrivando nel 2022 a 34.850 Euro al Nord, 24.583 Euro al Centro e 14.908 Euro nel Mezzogiorno. Infatti, al calo reddituale comune ai professionisti di entrambi i generi, si associa l'impatto negativo che gli impegni sul fronte delle responsabilità familiari – che certamente nel nostro Paese ancora gravano sulle donne più che sugli uomini – producono sulle carriere e sui redditi delle libere professioniste.

Se poi si osservano le divergenze reddituali per fasce di età, si evidenziano squilibri estremamente marcati (ci si riferisce, ancora una volta, ai professionisti iscritti a Casse previdenziali). Nel periodo 2018-2022, all'aumento dei redditi nominali – che peraltro non è sufficiente a salvare il reddito reale dall'inflazione, con una flessione di reddito reale pari all'8% tra il 2005 e il 2022<sup>1</sup> – corrisponde un *gap* tra i redditi dei professionisti nella fascia d'età 61-70 e i redditi di coloro che hanno tra i 31 e 40 anni, *gap* che si attesta intorno ai 25 mila euro per anno. Nel settore delle professioni, pertanto, e in particolare in quello delle professioni ordinarie tradizionali, i redditi in entrata sono particolarmente poco attrattivi.

Calo demografico, squilibri reddituali che pesano sui redditi di entrata e crescente domanda di lavoro dipendente altamente qualificato incidono negativamente sull'attrattività

<sup>1</sup> Fonte: Rapporto Adepp 2023.

e l'accesso alle professioni. A questo si aggiungono le crescenti difficoltà che i professionisti incontrano nell'affermarsi come soggetti competitivi in un sistema economico che si trasforma con estrema rapidità e che richiede, pertanto, onerosi e continui investimenti in tecnologia e in formazione. Investimenti che difficilmente sono alla portata di giovani laureati che si affacciano al mondo della professione o di professionisti già affermati, ma che operano isolatamente.

Inoltre, gli allarmanti e sorprendenti dati recenti sugli abbandoni scolastici, specie nel Mezzogiorno, impatteranno negativamente sugli accessi alle Università nei prossimi anni, con conseguenze estremamente negative non solo per questi giovani, ma anche per le professioni, l'accesso alle quali è condizionato al conseguimento di un titolo di studio universitario, e talora al compimento di un corso universitario magistrale. Le previsioni sulle tendenze del prossimo decennio sono dunque negative.

Nella prospettiva del raggiungimento dell'equilibrio delle gestioni previdenziali e della qualità delle prestazioni erogate, è invece essenziale che le tendenze sull'accesso al lavoro professionale siano invertite.

Riteniamo che si debba elaborare una strategia articolata in tre principali aree di intervento: *cultura professionale, formazione, modalità di accesso*.

In primo luogo, occorre ripensare la *cultura e l'identità stessa del lavoro professionale*, favorendo una transizione delle competenze e delle modalità organizzative che renda attrattiva la figura del libero professionista agli occhi dei giovani laureati. Dobbiamo accompagnare gli studi professionali a sviluppare servizi coerenti con le nuove domande imposte dalla transizione verde e digitale, anche immaginando figure professionali ibride. Occorre altresì modernizzare la gestione delle attività professionali sviluppando un approccio di tipo imprenditoriale e manageriale. Ad esempio, gli studi devono essere pronti a cogliere le nuove potenzialità connesse all'utilizzo dei dati e all'intelligenza artificiale che stanno rivoluzionando il mondo del lavoro.

Il ruolo delle istituzioni e delle parti sociali è accompagnare e incanalare lo sviluppo di questi fenomeni allo scopo di promuovere produttività e miglioramento delle condizioni di lavoro. Inoltre, il legislatore può favorire – attraverso l'impiego di incentivazioni fiscali e il riassetto del quadro normativo – l'aggregazione tra professionisti in strutture più ampie e organizzate e per questo più competitive, e incentivare in particolare le aggregazioni professionali tra giovani, specie al Sud. I processi aggregativi, peraltro, sono determinanti anche rispetto all'obiettivo di fronteggiare il *Gender Pay Gap* e il fenomeno dell'abbandono della professione da parte delle donne, molto frequente in coincidenza degli impegni familiari: solo studi professionali ben organizzati sono in grado di far fronte alle esigenze individuali di maggiore flessibilità e di conciliazione vita-lavoro.

Infatti, la crescita dell'*appeal* delle professioni passa necessariamente dalla costituzione di strutture multidisciplinari, formate da un insieme di professionisti estremamente specializzati, ovvero in grado di rispondere efficacemente alla domanda di servizi

“complessi”, soprattutto da parte delle imprese, che richiedono una pluralità di prestazioni specialistiche coordinate tra loro.

In tale contesto non si può non rilevare come l’attuale quadro regolatorio disincentivi l’aggregazione dei professionisti, premiando, invece, le tradizionali strutture mono professionali. Tutto ciò è determinato da una legislazione fiscale e da norme e regolamenti previdenziali che penalizzano pesantemente i processi di aggregazione in società tra professionisti (STP) o tra avvocati (STA).

Sul piano fiscale, infatti, la trasformazione degli studi mono professionali e associati in società tra professionisti viene considerata “realizzativa”. In altre parole la riorganizzazione in forma societaria di una attività svolta in forma individuale o associata viene sottoposta a tassazione, anche se effettivamente tale passaggio non determina il conseguimento di alcun reddito. Tale problematica verrebbe superata dall’attuazione del principio contenuto nel punto 2.4) della lettera f) del comma 1 dell’articolo 5 della legge 9 agosto 2023, n. 211 (Delega al Governo per la riforma fiscale), che prevede «*la neutralità fiscale delle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali, comprese quelle riguardanti il passaggio da associazioni professionali a società tra professionisti*».

Sul piano previdenziale il quadro è ancora più complesso, poiché la regolamentazione delle casse autonome è molto eterogenea. La problematica nasce in relazione alle società tra professionisti o tra avvocati costituite in forma di società di capitali o di società cooperative. In questi casi, come chiarito dall’Agenzia delle Entrate (risposta a interpello n. 128 del 27/12/2018), la medesima prestazione professionale è soggetta a una duplice fatturazione: prima la STP nei confronti del cliente, poi il socio professionista nei confronti della STP. Questo poiché nelle STP in forma di società di capitali o cooperativa il socio professionista titolare di partita IVA individuale percepisce i compensi relativi alla prestazione professionale svolta emettendo a sua volta fattura nei confronti della STP. In tal modo, nelle casse che prevedono l’applicazione del contributo integrativo sulle fatture emesse dagli iscritti la stessa prestazione professionale sconta due volte la medesima obbligazione contributiva<sup>2</sup>. Orbene se per i professionisti iscritti ad alcune casse (ad es. ENPAM) il problema non si pone in quanto non viene contemplata l’applicazione del contributo integrativo, per gli iscritti alle casse che lo prevedono (ad es. CNPADC, Cassa Forense) lo svolgimento dell’attività attraverso una STP o STA costituita in forma di società di capitali o cooperativa genera la duplicazione dell’obbligazione contributiva.

Oltre a essere poco efficiente, tale meccanismo è estremamente iniquo poiché, a parità di condizioni, penalizza il professionista organizzato in STP o STA rispetto a quello che svolge la propria attività in forma individuale o associata.

Tale problematica, che costituisce un pesante fardello sulla diffusione del principale modello organizzativo in grado di sostenere i processi di aggregazione delle attività professionali, potrebbe essere risolta incentivando le casse ad adottare modalità di determinazione del contributo integrativo complessivamente dovuto dal professionista socio di STP (o STA), costituite in forma di società di capitali o di società cooperativa, neutralizzando il contributo riferito ai compensi fatturati dal professionista alla Società

<sup>2</sup> Prima sulla fattura emessa dalla STP al cliente, poi sulla fattura emessa alla STP dal socio professionista che ha svolto la prestazione.

quando la prestazione professionale è stata già assoggettata a contribuzione in sede di fatturazione della Società al cliente finale.

Passando al tema della regolamentazione dei percorsi formativi, bisogna prendere atto che la *formazione universitaria* prodromica all'accesso alle professioni va radicalmente riformata, nella prospettiva di una sempre maggiore integrazione tra competenze dei professionisti e programmi di insegnamento, anche grazie al confronto preliminare tra università e associazioni professionali nella definizione dei *curricula*.

I classici percorsi di formazione universitaria preordinati all'accesso alle carriere professionali formano competenze poco aperte alle dinamiche del mercato e scarsamente trasversali. Per fare alcuni esempi, oggi un corso di laurea in giurisprudenza non prevede una formazione specifica per conoscere e utilizzare correttamente le banche dati intelligenti, né implica la partecipazione a udienze, il confronto con la realtà degli studi professionali o delle procure; allo stesso modo, un corso di laurea in economia non prevede, per i giovani che intendono intraprendere la professione di dottore commercialista, corsi di formazione dedicati all'apprendimento dei *software* che dialogano con le amministrazioni fiscali, o l'obbligo di tirocinio in aziende.

In questo quadro, è altresì necessario valorizzare la ricerca applicata e le cooperazioni tra enti di ricerca e mondo dell'impresa e delle professioni quali, ad esempio, i dottorati industriali per la creazione di profili lavorativi ad altissima specializzazione. Si dovrebbe articolare la docenza universitaria in modo da aprirsi all'apporto di professionisti ed esperti esterni ai ruoli, per un periodo limitato, in funzione di arricchimento dell'offerta formativa nelle lauree professionalizzanti. Andrebbero promossi modelli contrattuali di apprendistato e inserimento professionale, che prevedano la continuità con l'alta formazione universitaria e con esperienze di pratica in Europa, secondo il canale dell'Erasmus dei professionisti.

Con riferimento alle *modalità di accesso*, infine, andrebbero valorizzati quei modelli, recentemente acquisiti nell'area delle professioni sanitarie, che prevedono l'integrazione tra periodi di apprendistato e corso universitario – trasferendo nella fase della formazione universitaria l'avvio della prima pratica professionale e spostando l'esame di stato per l'accesso alla professione in un momento adiacente al conseguimento del titolo di studio.

La distanza, in termini di tempo, investimento di energie, e competenze, che separa oggi la formazione universitaria dall'esperienza professionale è eccessiva e incongruente con l'obiettivo di una formazione che coniughi la libera formazione intellettuale con il necessario inserimento lavorativo dei giovani.

### **3. Problemi attuali delle gestioni delle Casse di previdenza e della Gestione separata Inps**

Abbiamo fin qui analizzato scenari e tendenze che coinvolgono tanto i professionisti iscritti a Casse private di previdenza quanto professionisti attivi nelle c.d. nuove professioni, la cui contribuzione previdenziale è invece gestita dall'Inps attraverso la Gestione separata.

Ai fini di una valutazione degli equilibri gestionali e della qualità ed efficienza delle prestazioni previdenziali erogate, dovremo invece necessariamente distinguere i due ambiti, che presentano caratteristiche, criticità e fattori di rischio ben diversi.

Le Casse private dei liberi professionisti rappresentano un modello coerente con i valori di pluralismo sociale incarnati nella Costituzione. L'art. 38 Cost. esprime un indirizzo di favore per un rapporto di reciproca integrazione, a carattere sussidiario, tra Stato e iniziative spontanee dell'associazionismo tra i lavoratori nell'erogazione delle prestazioni che rendono effettivi i diritti previdenziali dei lavoratori. Le Casse di previdenza privatizzate corrispondono a questo modello, assolvendo ad una funzione pubblica fondamentale non solo finalizzata alla tutela di interessi economici degli iscritti, ma volta a proteggere fini della collettività nel suo complesso. Su di loro grava, come è giusto, un rigido controllo esercitato dallo Stato e l'obbligo di redazione dei bilanci prospettico-attuariali di lungo periodo.

Nella sua Audizione dello scorso 30 novembre 2023 dinanzi a codesta Commissione, la Corte dei Conti ha svolto un'analisi accurata dell'andamento gestionale delle Casse, avuto riguardo sia all'equilibrio tra entrate contributive e spese per prestazioni previdenziali, sia all'equilibrio di lungo periodo, elaborato dalle Casse stesse in base alle previsioni degli andamenti demografici. È evidente che, di fronte alle tendenze demografiche e alle trasformazioni in atto nelle forme del lavoro professionale, su cui ci siamo soffermati in precedenza, sarà necessario domandarsi quale impatto esse avranno sulla sostenibilità delle tutele previdenziali delle Casse, anche considerando una razionalizzazione della loro gestione. Resta fermo, tuttavia, il valore aggiunto rappresentato dal sistema integrato cui le Casse danno forma.

In questa prospettiva, non possiamo tacere una severa critica all'ingiusto regime di prelievo fiscale cui sono oggi sottoposti i rendimenti finanziari delle Casse, che si riverberano direttamente sulla ricchezza disponibile per l'erogazione delle prestazioni rivolte agli associati.

Il sistema di previdenza privatizzato è infatti sottoposto ad un sistema di doppia tassazione delle rendite: il prelievo fiscale avviene sia in fase di maturazione delle rendite finanziarie, ottenute dalla gestione, che in fase di erogazione delle prestazioni individuali. È un *unicum* a livello europeo che penalizza fortemente i liberi professionisti dotati di cassa. Nei sistemi europei della previdenza riferibili alle libere professioni vige prevalentemente il meccanismo EET (Esenzione dalle imposte al momento della contribuzione - Esenzione al momento della gestione dei patrimoni - Tassazione al momento della erogazione delle prestazioni previdenziali); in Italia invece la formula è ETT, dove vengono assoggettate a tassazione anche la fase intermedia dei flussi finanziari (quella della gestione dei patrimoni).

A questa stortura deve aggiungersi l'anomalia rappresentata dall'aliquota fiscale cui sono soggette le rendite realizzate, pari al 26%, che omologa la gestione finanziaria delle Casse agli investimenti finanziari a carattere speculativo. Questa incongruenza è resa ancora più lampante se si osserva l'aliquota cui sono sottoposti i rendimenti dei fondi di previdenza complementare, pari al 20%. Si genera, così, di fatto e paradossalmente, una maggiore tassazione sul primo pilastro previdenziale dei professionisti rispetto alle pensioni integrative.

Nell'ambito della delega fiscale approvata dal Parlamento si scorgono i primi spiragli di un cambio di impostazione nell'ambito della tassazione delle Casse. L'art. 5, co. 1, lett. d) della delega prevede «l'applicazione di un'imposizione sostitutiva in misura agevolata sui redditi di natura finanziaria conseguiti dagli enti di previdenza obbligatoria di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103». Si ricorda, tuttavia, come l'auspicio del mondo professionale sia il superamento integrale della doppia imposizione, che continua a costituire un elemento discriminatorio rispetto ai lavoratori (dipendenti e autonomi) iscritti alle gestioni INPS.

Sul fronte della Gestione separata Inps emergono difficoltà altrettanto rilevanti, che richiederebbero un intervento deciso del legislatore.

Se sotto il profilo della sostenibilità la Gestione separata pone criticità assai minori, in ragione della vasta platea di riferimento e del regime interamente contributivo in cui ricadono gli iscritti, sono invece da valutare criticamente tanto la trasparenza della gestione quanto i rendimenti che essa garantisce. Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, si deve osservare come la crescita dell'aliquota contributiva ha reso particolarmente incisiva la componente contributiva rispetto al fatturato. Al contempo non vi è stata una rivalutazione del coefficiente di valorizzazione del montante contributivo accantonato, che risulta quindi inferiore ai rendimenti assicurati dai fondi pensione integrativi privati, che seguono modelli di capitalizzazione, sebbene bilanciati. Le previsioni disponibili sulla copertura pensionistica degli iscritti alla Gestione separata sono molto preoccupanti, con una quota rilevante di iscritti la cui pensione non verrebbe erogata giacché inferiore o equivalente all'assegno sociale.

#### **4. Un cantiere in costruzione: l'assistenza e i servizi di *welfare* integrativo a favore dei liberi professionisti**

Le tendenze che attraversano il comparto del lavoro autonomo professionale, segnalate nei primi paragrafi di questa Audizione, hanno fatto emergere la crescente fragilità che si manifesta in questo settore, e che si ripercuote sulla stessa stabilità e continuità dell'attività lavorativa, specie tra i giovani e le donne.

Coerentemente con la già citata Raccomandazione del Consiglio dell'UE, del 2019, una delle risposte alla domanda di protezione sociale che il comparto libero-professionale esprime è nel senso dell'articolazione di sistemi di protezione sociale che – seppure differenziati sotto il profilo organizzativo e del modello di accesso e finanziamento – siano comunque in grado di erogare a favore dei lavoratori autonomi prestazioni sostanzialmente equivalenti a quelle che vengono erogate a beneficio dei lavoratori dipendenti.

In questa prospettiva, con particolare riferimento al contesto italiano, è di tutta evidenza la lacuna esistente nello specifico settore del *welfare* integrativo, ambito che comprende le prestazioni sociali assistenziali ulteriori rispetto alla previdenza e alle tutele in caso di gravi eventi (infortuni e malattia) e gravidanza. Ci riferiamo, dunque, ai sostegni per le spese sanitarie del nucleo familiare, alla tutela reddituale in caso di crisi dell'attività

economica, alla previdenza complementare, fino all'istruzione, alla formazione professionale e all'accompagnamento nelle transizioni della vita lavorativa.

In questi ambiti, l'intero comparto delle libere professioni è esposto a carenze notevoli, che ne segnano una perdurante difformità rispetto alle tutele offerte al lavoro dipendente attraverso sistemi pubblici, sistemi contrattuali, e sostegni ad iniziative autonome e di *welfare* aziendale finanziati dalla fiscalità generale.

È altresì utile distinguere, anche sotto questo profilo, il quadro attuale e le tendenze in atto nel settore delle professioni nelle quali operano le Casse previdenziali da quanto si verifica nell'ambito delle nuove professioni "senza Cassa".

Ed infatti, per quanto concerne il *welfare* integrativo dei professionisti iscritti alle Casse di previdenza, va registrato come le pressanti nuove domande di assistenza hanno indotto le Casse ad avviare percorsi e sperimentazioni che alle tradizionali prestazioni previdenziali e di copertura in caso di gravi eventi affiancano prestazioni di carattere assistenziale e di *welfare*, focalizzate sui momenti più critici dell'esperienza – professionale e personale – del professionista.

Da una disamina dei regolamenti, degli statuti e delle leggi istitutive delle Casse di previdenza privatizzate emerge come le prestazioni di carattere assistenziale siano molto differenziate, ed erogate in forma di tutela indennitaria, provvidenza, o trattamento assistenziale. Il rapporto Adepp sul *welfare* presenta una rassegna molto articolata delle diverse tipologie di prestazioni erogate dalle Casse in questo pilastro, che attengono tanto al *welfare* per lo sviluppo della professione quanto al *welfare* assistenziale, come ad esempio l'assistenza sanitaria integrativa.

Sebbene l'importo complessivo delle prestazioni assistenziali erogate sia nettamente inferiore rispetto alle prestazioni pensionistiche, e non incida sulla sostenibilità degli Enti – giacché le prestazioni sono finanziate con specifici contributi di scopo o tramite contribuzioni integrative che non comportano impegni permanenti nel futuro – si pone in ogni caso il problema della natura, obbligatoria o facoltativa, dell'adesione e quindi della contribuzione a questi servizi per i professionisti. Ed infatti, il progressivo allargamento dalla sfera previdenziale "pura" delle Casse di previdenza privatizzate alla sfera assistenziale comporta un ampliamento rispetto alle funzioni pubbliche di questi enti, come prefigurate dalla Costituzione e dalle legislazioni di riferimento.

Pertanto, onde evitare difficoltà di equilibrio gestionale è nostra convinzione che il legislatore dovrebbe piuttosto incoraggiare sistemi di *welfare* integrativo che facciano leva sulle risorse dell'associazionismo e delle organizzazioni di rappresentanza a carattere interprofessionale. Sul tema torneremo più approfonditamente nell'ultima parte di questa Audizione.

Passando, ora, al settore dei lavoratori autonomi liberi professionisti iscritti alla Gestione separata Inps, va preso atto di un sistema di protezione sociale particolarmente carente in particolare sotto il profilo delle prestazioni di assistenza sociale.

In questo ambito, l'elemento di maggior rilievo, su cui vale la pena richiamare l'attenzione della Commissione, è sicuramente rappresentato dall'Iscro.

Introdotta nel 2020 (art. 1, co. 386-401 della l. n. 178/2020) con l'obiettivo di garantire la continuità reddituale nei casi di grave contrazione dell'attività professionale, l'Indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa (Iscro) rappresenta oggi il principale strumento di ammortizzatore sociale a disposizione dei liberi professionisti iscritti alla Gestione separata Inps.

La misura nasce con lo specifico obiettivo di intercettare le condizioni di fragilità del lavoratore in costanza di attività lavorativa, e non come misura di assistenza a fronte di una condizione di disoccupazione. Essa riveste, pertanto, una duplice funzione: da un lato, si tratta di una misura di assistenza al lavoratore in difficoltà reddituale; al contempo, vuole essere un supporto all'attività economica, volta dunque a scongiurare il fenomeno della chiusura della partita Iva e della sospensione dell'attività economica, con la conseguente perdita degli strumenti di produzione e del portafoglio di clientela.

Accogliendo le istanze del mondo professionale, come raccolte dalla Consulta per il lavoro autonomo istituita presso il CNEL, l'ultima Legge di bilancio ha disposto, assai opportunamente, la messa a regime dello strumento, oltre il triennio di sperimentazione.

In una prospettiva di perfezionamento dello strumento, segnaliamo come un ulteriore aspetto meritevole di correzione è il requisito della mancata iscrizione alla Gestione separata: si tratta di un problema di carattere meramente formale, poiché molti lavoratori autonomi versano regolarmente i contributi alla Gestione separata pur non avendo formalizzato l'iscrizione. I monitoraggi effettuati hanno messo in luce come oltre la metà dei respingimenti delle domande sia determinato dalla mancata iscrizione: riteniamo pertanto utile e necessario addivenire ad un chiarimento per evitare un numero così cospicuo di reiezioni per mere rigidità formali.

## 5. Verso l'integrazione tra pubblico e privato: il ruolo delle reti associative

Abbiamo fin qui richiamato e valorizzato segnali e aperture nella direzione di una protezione sociale più ampia per i lavoratori autonomi liberi professionisti. E tuttavia, il quadro che ne deriva non sembra, complessivamente, in grado di assicurare quel sistema di protezione universale, efficace ed equo, verso cui siamo indirizzati e che l'UE sollecita agli stati membri. Persistono difformità evidenti e poco comprensibili, che si riferiscono ad una impostazione del lavoro profondamente mutata e, di conseguenza, la protezione sociale non raggiunge come dovrebbe i soggetti più deboli.

È nostra convinzione che un'adeguata organizzazione delle tutele per i lavoratori autonomi potrà realizzarsi solo attraverso un'ambiziosa visione di cooperazione sussidiaria tra settore pubblico e settore privato, facendo leva sul ruolo che le organizzazioni associative di rappresentanza dei professionisti possono esplicare, in funzione di supporto e integrazione alle prestazioni erogate dal sistema pubblico e dalle Casse previdenziali.

Nella costellazione delle professioni italiane, la rete delle libere associazioni di rappresentanza è tanto capillare quanto solida e integrata. Particolarmente efficiente è la struttura degli enti bilaterali che hanno preso forma nell'ambito del CCNL dei dipendenti degli studi professionali, che hanno esteso il raggio dei propri interventi anche ai

professionisti. Occorre infatti considerare che nel settore specifico degli studi professionali, il rapporto tra datore di lavoro e dipendente non assume la forma gerarchica, tipica del sistema dell'industria, ma si sviluppa in senso prevalentemente collaborativo. Di qui la convergente visione delle parti sociali, di dare vita ad un sistema di sostegni rivolti allo studio professionale nel suo complesso. In occasione dell'ultimo rinnovo del CCNL le parti hanno previsto l'estensione delle tutele di *welfare* anche ai professionisti, a prescindere dalla circostanza che siano datori di lavoro o meno. E nel contratto che è in fase di rinnovo tali misure saranno confermate e rafforzate.

Tale esperienza contrattuale è stata, tra l'altro, oggetto di attenzione in ambito europeo attraverso specifici progetti di ricerca (es. progetto *Mutuus*), finanziati dalle istituzioni europee, con la finalità di diffonderne la conoscenza tra i paesi membri.

A fronte di queste iniziative spontanee del mondo associativo, che risultano in sintonia con quell'apertura al pluralismo sociale che connota il modello costituzionale, le istituzioni dovrebbero assumere un approccio di supporto e coordinamento, per valorizzare l'iniziativa privata e non disperderne il senso, e per ricavare da questa collaborazione un rendimento più efficiente dei servizi nel loro complesso, con evidenti benefici di sistema.

Il legislatore, negli ultimi anni, ha correttamente sostenuto, in termini di incentivazioni fiscali, lo sviluppo di sistemi di *welfare* aziendale per i lavoratori dipendenti. Un investimento che tuttavia non trova alcuna corrispondenza con riferimento al *welfare* dei lavoratori autonomi. Per questi ultimi, pertanto, è alle reti associative che occorre guardare per indirizzare interventi di sostegno mirati a favorire l'adesione a forme mutualistiche che garantiscano un *welfare* di categoria.

Non vi è dubbio che il tassello principale di un *welfare* integrativo di categoria, che faccia leva sulle risorse organizzative delle reti mutualistiche associative, è quello della sanità integrativa.

Sulla necessità di rafforzare questo pilastro del sistema di protezione sociale non crediamo possano esservi dubbi. L'andamento della spesa pubblica in sanità negli ultimi vent'anni ha denotato una crescita costante, sebbene con incrementi progressivamente ridottisi ma comunque superiori alla crescita del PIL, nonostante la parallela implementazione del metodo dei costi *standard* in sanità. Anche se l'aumento delle risorse stanziato dal Governo a favore del SSN negli ultimi due anni risulta eroso dalla spirale inflattiva, la spesa sanitaria in termini reali (ossia parametrata all'inflazione) negli ultimi 20 anni è aumentata di quasi il 20%. Ciò nonostante, si è registrata una costante crescita della spesa sanitaria privata sostenuta dalle famiglie (c.d. *out of the pocket*); spesa sempre più incanalata verso la sanità privata piuttosto che verso quella pubblica. Sono numeri che non possono essere sopportati nel medio-lungo termine, né dalla finanza pubblica né tanto meno dalle famiglie, e sui quali è necessario intervenire con scelte politiche guidate da una strategia di ampio respiro, prendendo a modello i Paesi europei che hanno conseguito i migliori risultati nel rapporto tra qualità dei servizi sanitari e costi.

È dunque essenziale sostenere la crescita dei fondi integrativi sanitari in una prospettiva di integrazione tra pubblico e privato. Anzitutto, perché la quota di spesa sanitaria intermedia dai fondi integrativi e dalle altre forme di mutualità nella sanità vede l'Italia fanalino di coda rispetto agli altri grandi Paesi europei; ma soprattutto perché, in ragione della

loro efficienza e qualità, i fondi integrativi sanitari già rappresentano una delle componenti essenziali di una strategia di complessivo ripensamento del *welfare* e dell'assistenza socio-sanitaria in Italia.

Appare necessario in questo senso rimuovere tutti gli ostacoli che possono rischiare di limitare l'accesso e lo sviluppo dei fondi integrativi. Non possiamo non segnalare che le recenti proposte di modifica formulate dall'Inps sui meccanismi di incasso e rendicontazione, vanno in controtendenza rispetto alle necessità di semplificazione e di incentivazione del sistema.

I fondi sanitari integrativi non devono essere considerati come erogatori di prestazioni, ma come finanziatori del sistema, attraverso il rimborso delle prestazioni svolte comunque presso operatori sanitari pubblici o privati. Essi, dunque, non sono in concorrenza con il SSN ma, al contrario, sopperiscono alle carenze sia in termini di efficienza e di prestazioni.

La nostra Confederazione ha avvertito tra i primi l'esigenza di introdurre nell'ambito del CCNL strumenti di assistenza sanitaria integrativa rivolti a tutti i lavoratori, dipendenti degli studi professionali e professionisti datori di lavoro. Confprofessioni ha attivato una serie di coperture di assistenza sanitaria che erogano misure di *welfare* integrativo incentrate in particolare sulla prevenzione, sulla tutela della maternità e, più in generale, sulla tutela della salute dei liberi professionisti. Inoltre, sono previste anche una serie di prestazioni di *welfare* per i dipendenti degli studi professionali: rimborso test scolastici e tasse universitarie, rimborso delle spese sostenute per il trasporto pubblico, contributo per le attività sportive e, al fine di incentivare la maternità e la conciliazione vita lavoro, il rimborso delle spese per l'asilo nido. L'obiettivo della Confederazione è quello di estendere le tutele e le prestazioni di *welfare* integrativo anche ai familiari dei lavoratori dipendenti iscritti.

Le forme integrative sanitarie nate in seno all'autonomia negoziale dei CCNL presentano una finalità mutualistica, e, sviluppandosi all'interno di comparti omogenei, sono in grado di adattare servizi e prestazioni alle diverse esigenze dei settori in cui nascono.

Per sostenere lo sviluppo e la diffusione capillare di queste forme di protezione sociale, il legislatore dovrebbe anzitutto prevedere una parità tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti nel sostegno all'accesso a questi sistemi: come è noto, attualmente l'art. 51 TUIR riconosce ai soli lavoratori dipendenti i benefici fiscali per le spese derivanti dalla partecipazione ad enti con finalità sociosanitarie. Un assetto che poteva forse avere senso nel panorama economico del Novecento, ma che oggi non è più adeguato nel contesto di un'economia, come quella italiana, nella quale il lavoro autonomo ha assunto un peso sempre maggiore. La disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti e autonomi risulta del tutto incoerente con un settore, come quello delle libere professioni, nel quale il professionista ormai condivide con i propri dipendenti le medesime esigenze di tutela.

\* \* \*

Nell'intraprendere l'ambiziosa strada verso un nuovo sistema di tutele di *welfare* e protezione sociale, l'integrazione tra intervento pubblico e autonomia privata dovrebbe rappresentare la bussola per il legislatore. Non solo per perseguire modelli organizzativi più

funzionali ed efficaci ma anche più adeguati per rispondere alle esigenze specifiche delle diverse categorie di lavoratori.

Una politica di rafforzamento degli strumenti sanitari a favore dei lavoratori autonomi dovrà anzitutto far leva sulla sussidiarietà tramite il coinvolgimento e la valorizzazione degli attori sociali, dei corpi intermedi, degli strumenti bilaterali, delle realtà mutualistiche: attori e strumenti nati spontaneamente in seno ad ogni categoria e che meglio possono interpretare bisogni, esigenze e specificità di ogni settore professionale.