

Audizione di Confprofessioni presso la XI Commissione “Lavoro pubblico e privato” della Camera dei deputati sulla proposta di legge, di iniziativa del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL), recante: “Disposizioni in materia di *welfare* dei professionisti iscritti alla Gestione separata presso l’Istituto nazionale della previdenza sociale e misure per il consolidamento delle prestazioni di *welfare*” (2261)

3 dicembre 2025

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

accogliamo con estrema soddisfazione il Vostro invito a questo ciclo di audizioni, complimentandoci per la decisione di procedere nell’esame di questo progetto di legge, che nasce dall’iniziativa del CNEL e, in particolare, della Consulta per il lavoro autonomo e professionale. Confprofessioni è componente del CNEL dal 2010, e già da 8 anni svolge la funzione di coordinare i lavori della Consulta. Alla stesura di questo progetto abbiamo dunque partecipato attivamente, e lo sosteniamo con convinzione.

Confprofessioni riunisce al suo interno le associazioni di tutte le aree professionali, sia quelle organizzate nella tradizionale forma ordinistica e dunque dotate di casse previdenziali, sia le nuove professioni, prive di strutture ordinistiche e soggette, ai fini previdenziali e di protezione sociale, alla Gestione separata Inps. Proprio questa trasversalità ci ha consentito negli anni di percepire e rappresentare con prontezza i fenomeni in atto nel mondo professionale; e ci ha sollecitati, oggi, a prendere di petto una delle principali criticità nell’equa garanzia dei diritti dei lavoratori.

Il progetto di legge al Vostro esame costituisce una prima, decisa, virata del sistema italiano di *welfare* e protezione sociale verso il principio dell’universalismo delle tutele, allineandolo alle trasformazioni del mondo del lavoro e in coerenza con gli orientamenti delle organizzazioni internazionali e dell’Unione Europea.

Il nostro sistema di *welfare* e protezione sociale si è sviluppato nella cornice di un’economia a vocazione industriale, accompagnando l’impetuoso sviluppo industriale che ha contraddistinto il Novecento in Italia. Esso ha consentito di realizzare straordinari obiettivi di uguaglianza sostanziale e giustizia sociale, nobilitando il lavoro e temperando le derive inegualitarie. Nel contesto di questa economia, il lavoro autonomo ha rappresentato una categoria residuale, articolata al suo interno in segmenti differenziati, privi di un sistema pubblico coordinato di protezione sociale. Così, le professioni ordinistiche hanno potuto

organizzare un sistema privato di protezione e *welfare*, tramite le casse di previdenza; mentre molti altri lavoratori autonomi – commercianti, imprenditori, artigiani, ma anche professionisti operanti in ambiti non regolamentati in ordini, e dunque privi di cassa – sono rimasti carenti di tutele effettive e generalizzate.

Uno squilibrio che poteva forse giustificarsi nel contesto di un’economia a netta prevalenza di lavoro salariato, nell’industria e nel terziario; ma che è ora del tutto incongruente con gli assetti che si vanno determinando, all’esito della nuova grande trasformazione che sta coinvolgendo le economie avanzate. In tutto il mondo occidentale, il lavoro salariato nelle fabbriche e nelle grandi società dei servizi non è più il modello prevalente, e sarà ulteriormente ridimensionato con la automazione dei processi, che la robotica e l’intelligenza artificiale renderanno disponibili in pochissimi anni.

Il lavoro va dunque assumendo forme nuove, e sempre più transiterà nelle forme del lavoro autonomo, sia in ragione delle nuove dinamiche dell’organizzazione d’impresa – che predilige dimensioni agili ed investimenti su progetti di medio termine – sia per la preferenza dei lavoratori per modelli di organizzazione del lavoro che consentano la conciliazione con la vita privata, l’intersezione tra diversi progetti professionali, la creatività e l’autonomia del lavoratore.

Come aveva intuito già diversi anni fa Alain Supiot, le professioni intellettuali diventano la nuova veste nella quale si cala questo vasto movimento di idee, progettualità, forme di vita, esperienze di lavoro. E le statistiche europee confermano un *trend* di costante sviluppo del lavoro autonomo professionale.

A fronte di questa nuova grande trasformazione, la sfida diventa quella di allestire sistemi di *welfare* e protezione sociale in grado di offrire coperture effettive a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla natura del rapporto di lavoro, dalla tipologia di occupazione e di comparto. È un dovere che incombe sul legislatore: lo impone il principio di uguaglianza, che vale sempre tra i cittadini della nostra Repubblica, ma che certamente ha ancora più pregnanza quando si declina tra le lavoratrici e i lavoratori, perché il lavoro è il fondamento della nostra Repubblica; ma lo impone anche l’esigenza, più pragmatica ma altrettanto urgente, di diffondere tutele welfaristiche efficienti che, nell’assicurare migliori condizioni di vita, garantiscano, al contempo, efficacia, efficienza ed economicità dei servizi sanitari e di prevenzione, a beneficio della collettività e della migliore gestione amministrativa.

La scena che offre oggi il nostro sistema di *welfare* e protezione sociale è invece profondamente disomogenea. Diverse categorie di lavoratori, e specialmente i professionisti lavoratori autonomi che non rientrano nei tradizionali ambiti delle professioni ordinistiche, sono coperti da tutele non effettive, e squilibrate rispetto ad altri lavoratori. E questo, pur a fronte di una progressiva crescita della contribuzione previdenziale e di protezione sociale, destinata nel loro caso alla Gestione separata Inps, che è andata negli anni crescendo passando dal 10% del 1996 (anno della sua istituzione con la legge 335 del 1995), al 26,07%

del 2025 (25,00 IVS¹ + 0,72 aliquota contributiva aggiuntiva² + 0,35 aliquota aggiuntiva ISCRO³). Anche analizzando la contribuzione totale, su un arco temporale più ristretto, i dati evidenziano un aumento: si passa, infatti, dagli 1,7 miliardi del 2019 ai 2,5 miliardi del 2024 – questo sia a fronte di un aumento degli iscritti alla Gestione separata Inps, sia in concomitanza di un aumento dell’aliquota versata da parte degli stessi.

Parliamo di un universo composto da centinaia di migliaia di lavoratrici e lavoratori, che in forma autonoma hanno avviato attività in pieno regime di mercato, e che lavorano – come di dicono le statistiche – molte ore, senza distinzioni tra giorno e sera o tra giorni feriali e festivi, per i quali esistono tutele minime in caso di maternità, malattia, infortuni, esigenze di cura nella famiglia, improvvisi cali di fatturato.

Negli ultimi anni è maturata la consapevolezza di una realtà tanto squilibrata e tanto ingiusta. Il legislatore è intervenuto con provvedimenti utili, e talora utilissimi: dapprima con il c.d. *Jobs Act* del lavoro autonomo (legge 81/2017) e, successivamente, con il decreto legge 3 settembre 2019 n. 101, convertito con legge n. 128/2019, che hanno adeguato alcune tutele per gli autonomi liberi professionisti. Più recentemente è stata introdotta l’ISCRO, l’ammortizzatore sociale per i lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata INPS, dapprima in via sperimentale per un triennio con la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, commi 386-401 della legge n. 178/2020) e poi resa strutturale con la legge di bilancio per il 2024.

Tuttavia, si è trattato di interventi legislativi di natura parziale, insufficienti a colmare le profonde e ingiustificate disparità nei livelli di tutela assistenziale e previdenziale attualmente esistenti tra i lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata INPS e altre macro-categorie, quali i professionisti iscritti alle casse di previdenza private, i lavoratori dipendenti e i pensionati.

A partire dall’adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali, l’Unione Europea ha acceso un faro su queste storture dei sistemi nazionali di protezione sociale, avviando un processo di allineamento nella direzione dell’universalità delle tutele: la Raccomandazione (2019/C 387/01) del Consiglio, dell’8 novembre 2019, sull’accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi ha invitato gli Stati membri a garantire che tutti i lavoratori, indipendentemente dalla loro forma di impiego, abbiano un livello adeguato di protezione sociale. Ma i rilievi della Commissione sulla *compliance* dei Paesi membri alla Raccomandazione hanno evidenziato un adeguamento ancora molto carente.

* * *

¹ Aliquota contributiva per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti.

² Aliquota contributiva aggiuntiva per tutela relativa alla maternità, agli assegni per il nucleo familiare, alla degenza ospedaliera, alla malattia e al congedo parentale.

³ Aliquota aggiuntiva per il finanziamento dell’indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa.

Ecco il senso di questo progetto di legge, che non si limita a correzioni parziali della rotta, ma effettua una robusta virata, per riallineare due mondi ancora profondamente divaricati.

Il progetto di legge concerne le prestazioni di protezione sociale erogate dalla Gestione separata Inps e destinate ai professionisti lavoratori autonomi, nonché la *governance* dei relativi fondi. La categoria cui i provvedimenti si rivolgono non è dunque l'intera platea, estremamente variegata, degli iscritti alla Gestione separata, ma solo la componente costituita dai professionisti – che ammontano, secondo le statistiche, a circa 544 mila nel 2024.

Gli interventi si articolano in due tipologie: da un lato, esso contiene misure puntuali di revisione e adeguamento di singole prestazioni di *welfare*, agendo sulla legislazione vigente; d'altro lato, introduce una revisione di struttura nella *governance* finanziaria dei fondi destinati alle prestazioni di protezione sociale dei liberi professionisti lavoratori autonomi.

Gli interventi di adeguamento prevedono un ampliamento delle tutele dedicate ai lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata presso l'INPS, attraverso:

- a) introduzione di un importo minimo relativo all'indennità di maternità, determinato nel 150 per cento dell'importo mensile dell'assegno sociale. Pertanto, in aggiunta alle previsioni vigenti quanto alla determinazione dell'indennità di maternità, la novella ne assicura un livello minimo, al fine di rafforzare le tutele delle lavoratrici autonome durante il periodo protetto, a condizione che risulti in regola il versamento dei contributi alla Gestione separata nell'anno precedente alla domanda.
- b) Integrazioni e modifiche in tema di congedo parentale. La proposta di legge interviene *in primis* ad integrare una disposizione del c.d. *Jobs Act* del lavoro autonomo, nel senso di prevedere la corresponsione del trattamento economico indipendentemente dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa, superando, dunque, una caratteristica tipica del lavoro dipendente. Il testo, inoltre, eleva sensibilmente il trattamento economico del congedo parentale per gli iscritti alla Gestione separata, portando l'indennità giornaliera dall'attuale 30% all'80% del reddito di riferimento.
- c) Ampliamento delle tutele in tema di indennità di degenza ospedaliera, malattia e malattia grave. In particolare, vengono disposti: l'innalzamento della soglia di reddito che determina l'esclusione dal beneficio dell'indennità di degenza ospedaliera; l'incremento del 30% delle indennità di degenza ospedaliera, malattia e malattia grave; l'estensione da sessantuno a novanta giorni della durata massima dell'indennità di malattia.
- d) Semplificazione della disciplina in materia di ISCRO, al fine di favorirne l'accessibilità. Il progetto di legge prevede che, ai fini dell'accesso all'indennità, il requisito dell'iscrizione alla Gestione separata si considera adempiuto quando il richiedente risulti in regola con i versamenti contributivi nei tre anni antecedenti

alla domanda, anche se l'iscrizione non risulti ancora formalizzata. Come emerso dal monitoraggio INPS, infatti, delle 5.539 domande respinte, oltre la metà (per la precisione 3.263) sono state respinte a causa della mancata formalizzazione dell'iscrizione alla Gestione separata pur in presenza dei versamenti contributivi. Si ritiene pertanto utile e necessario porre questo chiarimento con l'obiettivo di evitare un numero così cospicuo di reiezioni per una serie di mere rigidità formali e non sostanziali.

Inoltre, si prevede che possono ricorrere all'ISCRO anche soggetti assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie, purché nei tre anni precedenti alla domanda, non abbiano percepito redditi soggetti a contribuzione né abbiano versato contributi presso tali gestioni previdenziali obbligatorie. Infine, si specifica che l'ISCRO non è cumulabile con altre indennità aventi la medesima finalità erogate da altre forme previdenziali obbligatorie.

Tra queste misure, merita una particolare menzione l'adeguamento dell'indennità di maternità, che risponde ad un'esigenza particolarmente avvertita dal comparto, in evidente sintonia con le urgenze dell'intera società italiana. Una recente indagine dell'Osservatorio delle libere professioni ha messo in luce come circa l'80 per cento delle libere professioniste intervistate ritiene che la maternità possa compromettere la carriera e, più in generale, avere un impatto negativo sul percorso professionale⁴. Questo dato trova riscontro nella realtà che viviamo: una libera professionista che decide di diventare madre incontra grandi difficoltà a garantire la continuità operativa del suo studio e mantenere il fondamentale rapporto di fiducia con i clienti; e si vede spesso costretta a interrompere l'attività, con enormi difficoltà, poi, nella ripresa. Ebbene, in un periodo caratterizzato da un preoccupante inverno demografico, è imprescindibile contrastare attivamente questa preoccupazione.

Con riferimento alla seconda tipologia di interventi, il contributo determinante del progetto consiste nella istituzione di un Fondo *ad hoc*, ricavato all'interno della Gestione separata Inps, cui si imputeranno tanto l'aliquota aggiuntiva destinata alle prestazioni di *welfare* quanto la contribuzione aggiuntiva prevista dalla normativa vigente per il finanziamento dell'ISCRO e dal quale si preleveranno i contributi per le prestazioni di protezione sociale.

L'esigenza di separare il Fondo per il *welfare* e le prestazioni sociali dalla più ampia gestione previdenziale dipende proprio dalla necessità di monitorare con esattezza l'andamento delle entrate e delle uscite e dunque di garantire, negli anni, un compiuto equilibrio tra costi e prestazioni. Il fine è dunque quello di assicurare una totale trasparenza dei dati sull'andamento dei versamenti, l'ammontare delle prestazioni erogate e il numero di coloro che vi abbiano fatto accesso, per conseguire, in una prospettiva di piena *accountability* ed efficienza economica della gestione, migliori risultati operativi, a vantaggio degli iscritti.

⁴ Cfr. [Le donne nella libera professione in Italia. L'indagine sulla genitorialità svolta dall'Osservatorio delle Libere professioni](#), a cura di Ludovica Zichichi, Camilla Lombardi e Alessia Negrini, gennaio 2025, p. 19.

Come è stato già ampiamente illustrato a questa Commissione, il dato di partenza è l'odierno clamoroso squilibrio tra le entrate contributive e le uscite per prestazioni di *welfare* e protezione sociale destinate ai lavoratori autonomi. Le stime INPS attestano che, per l'anno 2023, i contributi derivanti dall'applicazione dell'aliquota aggiuntiva dello 0,72% ammontano a 115,5 milioni di euro, cifra alla quale vanno sommati i contributi generati dai versamenti dell'aliquota ISCRO (0,35%).

Al contrario, le prestazioni complessivamente erogate dall'INPS nel medesimo anno a favore dei lavoratori autonomi, nell'ambito del *welfare* e della protezione sociale, risultano inferiori ai 25 milioni di euro. Tale marcato divario rende evidente un significativo disavanzo tra le contribuzioni versate e le prestazioni effettivamente godute dai professionisti. Ne consegue che una consistente quota di risorse, specificamente vincolate a tali finalità, resta accantonata presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, non trovando piena fruizione da parte della platea dei lavoratori autonomi, per i quali tali aliquote sono state istituite.

Come si vede, pertanto, l'isolamento del Fondo non implica alcun rischio di insolvenza rispetto all'erogazione delle prestazioni che gli competeranno; ed anzi, dovrebbe consentire, già dai primi anni, un miglioramento delle prestazioni o una limatura del valore dell'aliquota, se le entrate dovessero risultare eccedenti rispetto alle esigenze di copertura.

È stato sollevato il dubbio della mancanza di copertura finanziaria del provvedimento. Ma come dimostrano i dati, questo potrebbe essere vero solo se l'Inps utilizzasse le quote eccedenti delle entrate provenienti dalle aliquote aggiuntive per tutela relativa alla maternità, agli assegni per il nucleo familiare, alla degenza ospedaliera, alla malattia e al congedo parentale (0,72%) e ISCRO (0,35%) per il finanziamento di prestazioni diverse da quelle che sono imposte per legge – ad esempio le prestazioni previdenziali, o addirittura prestazioni che non attengono alla popolazione della Gestione separata. Si tratterebbe di usi contrastanti con la destinazione vincolata dalla legge di queste risorse. Pertanto, assumiamo che le eccedenze maturate negli anni siano giacenti nel patrimonio della Gestione separata e vengano, anno per anno, accantonate in tale forma.

Come si evince, la costituzione del Fondo implica il mero trasferimento delle entrate derivanti dalle aliquote aggiuntive sopra citate ad altra cassa, sempre all'interno della *governance* della Gestione separata. Peraltro, con riferimento alle eccedenze maturate negli anni passati, la legge non ne chiede il trasferimento integrale, ma si limita a disporre il trasferimento di una quota minima, pari a 50 milioni di euro, ottenendo in tal modo la gestione previdenziale ordinaria un avanzo che potrà essere utilizzato per garantire le finalità generali della Gestione separata, e in particolare per le prestazioni previdenziali.

* * *

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

7 in questa Legislatura in Parlamento ha già dato prova di una sensibilità speciale per i liberi professionisti. La legge sull'equo compenso ha inaugurato la legislatura. E ad essa si sono aggiunte le misure sulla malattia dei professionisti e sull'accesso agli incentivi, nel nuovo codice. Tuttavia, le nuove professioni – la realtà specifica dei professionisti “senza cassa” – sono rimasti per lo più ai margini di questi interventi riformatori. Soprattutto, non si è intervenuti sulla più evidente disuguaglianza che attraversa il nostro sistema di sicurezza sociale. La proposta al Vostro esame rappresenta un'occasione irripetibile che Vi consente di sanare questa lacuna, con un provvedimento utile, necessario e giusto.