

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2345

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**NARDUCCI, GNECCHI, FRONER, MONAI, SANTAGATA,
ANGELI, BONINO, CARLUCCI, CIMADORO, CODURELLI, DI
BIAGIO, D'INCECCO, FADDA, FEDI, FERRARI, FIANO, FOR-
COLIN, GARAVINI, GOISIS, GRASSI, LAGANÀ FORTUGNO,
LUSETTI, OLIVERIO, PORTA, SERVODIO, TIDEI**

Norme in materia di previdenza in favore dei lavoratori
autonomi esercenti professioni non regolamentate

Presentata il 27 marzo 2009

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le attività professionali rappresentano una realtà di rilievo nel nostro sistema produttivo, presente a ogni livello della vita economica. L'importanza che i liberi professionisti rivestono — sia in termini di domanda delle prestazioni da essi svolte, sia in termini di fatturato annuo — si fonda sulla qualità delle prestazioni stesse e sull'affidabilità di ciascun libero professionista nello svolgimento del proprio lavoro.

Tuttavia il mondo delle professioni è assai complesso e variegato al proprio interno. Esso è innanzitutto caratterizzato

dalla « storica » dicotomia tra professioni ordinistiche — professioni protette, per le quali la legge ha posto una riserva di attività che si esplica mediante il superamento dell'esame di Stato previsto per accedere alla professione e, di conseguenza, l'appartenenza all'ordine professionale suddetto — e professioni non regolamentate — per le quali non è stata data dal legislatore una definizione pubblicistica, ma che rappresentano una realtà esistente nel mercato dei servizi, caratterizzata da professioni il cui esercizio richiede conoscenze intellettuali e tec-

niche anche molto elevate, senza che sia necessaria l'iscrizione a un ordine o albo.

Ciascuna delle due « sotto-categorie » ospita al proprio interno un panorama assai differenziato di attività. In particolare, le professioni non regolamentate rappresentano, prevalentemente, attività professionali sorte sulla spinta delle evoluzioni tecnologiche, scientifiche e di conoscenze che hanno investito la nostra società. Si tratta di professioni nuove e sempre più rilevanti sul piano sociale ed economico, la cui richiesta da parte di cittadini singoli e di imprese è destinata a crescere nei prossimi anni, anche in vista di alcuni obiettivi che l'Unione europea si è posta. In particolare, della realizzazione della « Strategia di Lisbona » — che punta a fare dell'Europa la prima economia basata sulla conoscenza — in funzione della quale sono state successivamente emanate la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, (cosiddetta « direttiva Bolkestein ») volta alla liberalizzazione della fornitura di servizi nel mercato interno, e la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, volta ad affermare il libero accesso al mercato dei servizi professionali negli Stati membri, sulla base di profili professionali individuati a livello comunitario.

A fronte dell'impegno profuso dall'Unione europea per regolamentare il sistema delle professioni, nel nostro Paese persiste in merito un forte immobilismo, causato anche dall'inerzia del legislatore. Continuano a persistere condizioni poco favorevoli per i lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate, i quali, a fronte del peso sempre maggiore che rivestono nel mondo economico, non trovano sufficiente garanzia delle loro attività. Ciò è causa di un cattivo funzionamento del mercato dei servizi, che in ultima analisi va a detrimento dei consumatori finali, siano essi cittadini o imprese.

Quella che si presenta è una situazione di forte disparità tra le prestazioni professionali offerte, caratterizzate da alti

livelli di istruzione e di professionalità a cui non corrispondono adeguate tutele sociali, con particolare riferimento all'aspetto previdenziale.

È utile ricordare che secondo i dati forniti dalla banca dati delle associazioni professionali del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) — che ha attivato un apposito Osservatorio sulle nuove professioni — nel 2005 in Italia operavano circa 1.600.000 lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate, di cui la maggior parte afferenti all'area dei servizi alle imprese. Secondo i dati forniti dal CENSIS, invece, i lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate sarebbero circa 3.000.000. Tra questi, i soggetti che esercitano la propria attività in qualità di lavoratori autonomi con partita IVA sono obbligati a iscriversi alla Gestione separata dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (cosiddetta « riforma Dini »), presso cui, al 2006, sono state censite 222.964 posizioni previdenziali aperte, per un totale di circa 50 milioni di euro di contributi. Di queste, il 35,9 per cento è riferito a donne libere professioniste (dati dell'Osservatorio permanente sul lavoro atipico relativi all'indagine dell'Istituto di ricerche economiche e sociali e dell'università degli studi « La Sapienza »). Queste cifre consentono di quantificare il contributo delle professioni non regolamentate alla crescita economica del Paese; contributo che, però, non le mette al riparo dalle asimmetrie esistenti in relazione alla loro tutela, particolarmente sotto l'aspetto previdenziale.

Infatti, il dato che emerge con maggiore chiarezza è la sproporzione tra le posizioni censite presso la Gestione separata dell'INPS e le stime, anche le più prudenti, di lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate operanti nel Paese. Ciò indica che al regime attualmente vigente si associa una vasta realtà di attività sommerse. Si tratta di un dato preoccupante, soprattutto se considerato nel lungo periodo. Infatti, i liberi professionisti che attualmente optano per il

lavoro « in nero » non hanno copertura previdenziale e se mai costituiranno una posizione contributiva presso la Gestione separata dell'INPS essa sarà insufficiente a garantire loro una pensione dignitosa. Tali soggetti, quindi, avranno un enorme impatto sociale nel futuro, poiché finiranno per riversarsi sul sistema di *welfare* e sulle tutele sociali ad esso connesse.

Da ciò derivano le loro rivendicazioni non solo in merito alla necessità che venga operato al più presto il loro riconoscimento ufficiale da parte dello Stato, al fine di sanare un vuoto normativo che li ha finora penalizzati rispetto alle professioni ordinistiche, ma anche in merito alla necessità di una tutela previdenziale che tenga conto delle caratteristiche specifiche ascrivibili alla tipologia delle attività professionali.

La presente proposta di legge intende rispondere a quest'ultima esigenza, prevedendo l'istituzione di una gestione previdenziale *ad hoc* per i lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate.

Secondo la normativa vigente, infatti, i lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate titolari di partita IVA e non iscritti a un'altra gestione previdenziale (cosiddetti « scassati »), sono obbligati ad iscriversi alla Gestione separata dell'INPS.

Una gestione che era stata pensata per accogliere i lavoratori para-subordinati, individuati dalla forma contrattuale della collaborazione coordinata e continuativa che, in quanto lavoro autonomo, rientrava nelle previsioni dell'articolo 53 del testo unico sulle imposte sui redditi (redditi di lavoro autonomo), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, esattamente come il lavoro degli esercenti professioni non regolamentate.

Nell'indicare i soggetti tenuti all'iscrizione alla Gestione separata, il legislatore ha di fatto equiparato i liberi professionisti ai lavoratori para-subordinati.

Successivamente, però, per porre rimedio alla situazione di illegittimità venutasi a creare a seguito dell'abuso, da parte dei datori di lavoro, dei contratti di collaborazione (che celavano rapporti che di fatto

erano di lavoro dipendente), il legislatore ha sempre più esteso le tutele in favore dei lavoratori para-subordinati, arrivando ad assimilarli ai lavoratori dipendenti. I lavoratori autonomi che esercitano professioni non regolamentate si trovano, pertanto, a essere sottoposti a una disciplina che, di fatto, non sembra destinata a loro e che, piuttosto che provvedere alla tutela dei loro diritti, li costringe a subire situazioni di svantaggio.

L'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'INPS implica, innanzitutto, un problema di ordine concettuale per tali lavoratori, relativo alla forzata equiparazione a un'altra tipologia di lavoratori completamente differente, che di fatto annulla la loro peculiarità di liberi professionisti. Essi agiscono, infatti, in piene autonomia e indipendenza, investendo e rischiando, in quanto imprenditori, le proprie risorse materiali e intellettuali in un contesto che opera in piena concorrenza. In un mercato, cioè, in cui i loro principali competitori sono i lavoratori esercenti professioni regolamentate, che non solo sono « protetti » dalla legge che ha loro riservato determinate attività, ma che hanno anche una tutela previdenziale *ad hoc* (le casse previdenziali private che si poggiano sugli ordini), che finanziano con un'aliquota contributiva che oscilla tra il 12 per cento e il 16 per cento (di molto inferiore a quella dei lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate) e che garantisce loro maggiori tutele.

Il secondo problema riguarda proprio l'aliquota contributiva troppo elevata. I lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate, infatti, sono tenuti a corrispondere alla Gestione separata dell'INPS un'aliquota che, fissata in origine al 10 per cento è stata elevata negli anni fino a raggiungere, a decorrere dal 2010, il 26 per cento (articolo 1, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, attuativa del cosiddetto « Protocollo sul *welfare* »). Come si vede, l'idea di equiparare la contribuzione a carico di tali lavoratori a quella dei lavoratori para-subordinati, mal si concilia con il tentativo di « armonizzazione » tra lavoratori para-subordinati e

lavoratori dipendenti effettuata in anni recenti. Infatti, sussistono decisive differenze al riguardo. Nel caso dei lavoratori para-subordinati — che non solo concettualmente quale categoria di lavoratori, ma anche dal punto di vista fiscale sono assimilati ai lavoratori dipendenti — l'aliquota è corrisposta all'INPS mediante il sostituto d'imposta, che provvede a versarne i due terzi; i professionisti titolari di partita IVA, al contrario, versano interamente e direttamente l'aliquota, poiché i loro redditi sono considerati quali proventi da lavoro autonomo.

L'aliquota, infatti, si applica sul reddito dell'attività quale risulta dalla dichiarazione annuale dei redditi e dagli accertamenti definitivi. Si evince da ciò che il « *quantum* » del contributo che il professionista deve corrispondere è strettamente legato all'andamento dell'attività professionale, cosa che conferma ulteriormente la differenza intrinseca esistente tra la figura del professionista e quella del libero lavoratore parasubordinato.

Un altro motivo di asimmetria nella tutela previdenziale riguarda la mancata erogazione delle prestazioni accessorie.

L'aliquota contributiva a carico dei soggetti iscritti alla Gestione separata dell'INPS, infatti, è stata ulteriormente maggiorata dello 0,5 per cento, destinato a finanziare le tutele relative alla maternità, alla malattia, ai congedi parentali e all'aspettativa. I liberi professionisti, quindi, contribuiscono a finanziare delle prestazioni di cui, tuttavia, non possono beneficiare. L'articolo 1, comma 778, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha, infatti, disposto l'estensione delle tutele citate ai lavoratori a progetto e alle categorie assimilate, escludendo di fatto i professionisti titolari di partita IVA. Si tratta, sicuramente, di un errore terminologico del legislatore che, tuttavia, non è stato ancora corretto, nonostante da tempo le associazioni professionali abbiano richiamato l'attenzione su tale situazione di squilibrio, invocando a gran voce l'esigenza di chiarezza interpretativa al riguardo.

È evidente l'incostituzionalità di tale situazione, in cui i soggetti che contribuiscono al finanziamento di determinate prestazioni ne risultano esclusi proprio da una previsione legislativa.

Le situazioni qui rilevate sono sintomatiche di un sistema che non consente la piena tutela dei lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate, e che, per tale motivo, rischia di rivelarsi controproducente nel lungo periodo. I rischi riguardano, in particolare, il ricorso all'evasione e la tendenza di tali lavoratori a nascondersi sempre di più nel « sommerso ». Situazioni di illegalità cui questi lavoratori si sentono quasi costretti, visti i costi sempre più alti che devono sostenere e l'indifferenza verso le loro istanze dimostrata negli anni dal legislatore.

Si determina, in tal modo, non solo una perdita economica — oltre che di credibilità — da parte dello Stato, ma anche una « dequalificazione » del lavoratore stesso e delle sue prestazioni.

Si vede, quindi, come sia necessaria la previsione di una copertura previdenziale specifica per i lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate, da tempo invocata dalle associazioni professionali. Considerati il numero degli iscritti attuali alla Gestione separata dell'INPS e il livello totale di contributi versati finora (circa 50 milioni di euro), la richiesta di tali lavoratori non sembra infondata.

La presente proposta di legge si prefigge, come già rilevato, l'obiettivo di istituire una gestione a contabilità separata *ad hoc* per i lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate, nell'ambito della Gestione separata dell'INPS già esistente. Sono state, infatti, recepite le osservazioni della Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, che già negli anni scorsi si era dichiarata sfavorevole all'ipotesi di costituzione di nuove casse di previdenza per i liberi professionisti, poiché si sarebbe rischiato di incrinare il sistema della previdenza. La Commissione, infatti, aveva rilevato, nel corso dell'attività

di vigilanza sulle casse previdenziali private aderenti agli ordini professionali, che due limiti in particolare ne minano la tenuta: la monocategorialità e la ristrettezza della popolazione amministrata (Rapporto sugli enti previdenziali pubblici e privati 2006).

In altre parole, la cassa segue le sorti della professione su cui si poggia.

Le libere professioni sono, com'è noto, soggette all'evoluzione dei tempi, per cui se a un certo punto quella certa professione perde mercato, non ci saranno più tanti soggetti desiderosi di esercitarla. Ciò implica la riduzione del numero degli iscritti che finanziano la cassa mediante il versamento dell'aliquota e, di conseguenza, il rischio che non venga garantita nel lungo periodo l'erogazione della pensione a quanti ne hanno diritto.

Non a caso negli ultimi anni si è assistito al rientro di alcune casse previdenziali private all'interno della Gestione separata dell'INPS, o all'accorpamento tra casse afferenti a libere professioni simili.

Per questo motivo la presente proposta di legge prevede l'istituzione di una gestione *ad hoc* all'interno della Gestione separata dell'INPS, presso cui fare confluire la contribuzione di lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate che comunque esercitano attività professionali assai diverse tra loro.

È evidente la scelta di rimanere all'interno dei confini del sistema previdenziale attualmente vigente, in modo da ottenere tutele e garanzie specifiche senza causare forti *shock* al sistema in termini di flussi di cassa.

Si tratta di un'opzione che consente ugualmente di individuare una categoria precisa di lavoratori, grazie al riferimento specifico al comma 1 del citato articolo 53 del testo unico sulle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, e successive modificazioni (l'articolo 53, come già ricordato, disciplina i redditi di lavoro autonomo, ma soltanto il comma 1 fa riferimento ai liberi professionisti), e all'esplicita esclusione dei liberi professionisti già iscritti a casse

previdenziali private, nonché all'indicazione di una precisa aliquota contributiva destinata esclusivamente ai soggetti iscritti alla nuova gestione.

Si tratta di una scelta che contribuirebbe a incrementare il sistema delle tutele in favore dei lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate in attesa che il legislatore provveda a elaborare e ad attuare una riforma organica e completa del sistema delle libere professioni.

A tale scopo, l'articolo 1 istituisce, nell'ambito della Gestione separata dell'INPS, una specifica gestione a contabilità separata cui saranno obbligati a iscriversi i lavoratori autonomi individuati dal citato comma 1 dell'articolo 53 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, e successive modificazioni, ad eccezione di quelli già iscritti a una cassa previdenziale privata afferente a un ordine o albo.

L'articolo 2 disciplina gli organismi di gestione della gestione a contabilità separata, mediante la previsione di un apposito comitato amministratore, le cui funzioni dovranno essere definite dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali con proprio decreto.

L'articolo 3, fatta salva la contribuzione versata fino al 31 dicembre 2009, fissa l'aliquota contributiva al 2 per cento, da applicare al reddito annuo — dichiarato e accertato — del libero professionista. Viene fissata un'ulteriore percentuale, pari allo 0,50 per cento, destinata a finanziare le tutele relative alla maternità, alla malattia e agli assegni al nucleo familiare. Il comma 2 prevede il graduale aumento, fino al 22 per cento dell'aliquota nell'arco dei sei anni successivi alla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 4 concede ai lavoratori iscritti alla gestione a contabilità separata la possibilità di rivalersi sui committenti, addebitando loro la percentuale del 4 per cento sui compensi lordi, come previsto dalle disposizioni dell'articolo 1, comma 212, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

L'articolo 5 estende le tutele previste dall'articolo 1, comma 788, della legge n. 296 del 2006 (maternità, congedi parentali, malattia e aspettativa per motivi di famiglia) anche ai lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate, sanando la situazione di squilibrio e di

incostituzionalità attualmente esistente in materia.

L'articolo 6 prevede la copertura finanziaria per gli oneri derivanti dall'attuazione della legge, valutati in 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Istituzione di una gestione a contabilità separata per i lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate).

1. Con effetto dal 1° gennaio 2010, nell'ambito della Gestione separata istituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ai sensi dell'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è istituita una gestione a contabilità separata riguardante l'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, cui sono tenuti a iscriversi i soggetti che esercitano abitualmente un'attività di lavoro autonomo ai sensi dell'articolo 53, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, ad esclusione dei soggetti già iscritti a casse previdenziali private afferenti a ordini o ad albi professionali.

ART. 2.

(Organismo di gestione).

1. L'amministrazione della gestione a contabilità separata di cui all'articolo 1 è affidata ad un comitato composto da dieci membri, di cui due designati dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nominati dalle associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale dei soggetti iscritti alla medesima gestione. Il comitato è presieduto da un presidente eletto dal comitato stesso tra i propri membri.

2. I membri del comitato di cui al comma 1, durano in carica quattro anni e nell'esercizio delle loro funzioni si av-

valgono delle strutture e del personale dell'INPS.

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, con proprio decreto, stabilisce le funzioni affidate al comitato di cui al comma 1.

ART. 3.

(Aliquota contributiva).

1. Ferma restando l'aliquota contributiva vigente fino al 31 dicembre 2009, a decorrere dal 1° gennaio 2010 l'aliquota contributiva per il finanziamento della gestione a contabilità separata di cui all'articolo 1 è stabilita nella misura del 20 per cento ed è applicata sul reddito delle attività determinato sulla base dei criteri stabiliti ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, risultante dalla dichiarazione annuale e dagli accertamenti definitivi. È dovuta un'ulteriore aliquota contributiva pari allo 0,5 per cento per il finanziamento dell'onere derivante dall'estensione ai soggetti iscritti alla citata gestione a contabilità separata della tutela relativa alla maternità, agli assegni al nucleo familiare e alla malattia in caso di degenza ospedaliera.

2. A decorrere dal 1° gennaio 2010 e fino al 31 dicembre 2016 l'aliquota contributiva di cui al comma 1 è elevata di un punto percentuale ogni biennio, fino al raggiungimento dell'aliquota del 22 per cento.

3. Hanno diritto all'accREDITAMENTO di tutti i contributi mensili relativi a ciascun anno solare a cui si riferisce il versamento previsto dal presente articolo i soggetti che hanno corrisposto un contributo di importo non inferiore a quello calcolato sul minimale di reddito stabilito dall'articolo 1, comma 3, della legge 2 agosto 1990, n. 233, e successive modificazioni. In caso di contribuzione annua inferiore a tale importo, i mesi di assicurazione da accREDITARE sono ridotti in proporzione alla somma versata. I contributi determinati ai

sensi del presente comma sono attribuiti temporalmente dall'inizio dell'anno solare fino a concorrenza di dodici mesi nell'anno.

ART. 4.

(Diritto di rivalsa nei confronti dell'INPS).

1. I soggetti titolari di redditi di lavoro autonomo ai sensi dell'articolo 53, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, fermo restando l'obbligo di versamento del contributo alla gestione a contabilità separata di cui all'articolo 1 della presente legge, possono addebitare ai committenti una percentuale dei compensi lordi ai sensi delle disposizioni dell'articolo 1, comma 212, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

ART. 5.

(Disposizioni transitorie).

1. Nelle more dell'attuazione delle disposizioni della presente legge, le tutele di cui all'articolo 1, comma 788, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si intendono estese ai soggetti titolari di reddito di lavoro autonomo ai sensi dell'articolo 53, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, che versano la contribuzione alla Gestione separata istituita presso l'INPS ai sensi dell'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

ART. 6.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per i medesimi anni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nel-

l'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

PAGINA BIANCA

€ 0,35



16PDL0024160