

BOZZA DI
PROPOSTA DI LEGGE

*“Norme in materia di assistenza e previdenza a favore dei
professionisti non regolamentati”*

Roma, 17 marzo 2009

Onorevoli colleghi! Le attività professionali rappresentano una realtà di rilievo nel nostro sistema produttivo, presente ad 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 sulla affidabilità di ciascun 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 sovrastante - 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 tecniche anche molto elevate, senza che sia necessaria l'iscrizione ad 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 varate la direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) volta alla liberalizzazione della fornitura di servizi nel mercato interno, e la direttiva 2005/36/CE 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 professionisti non regolamentati, 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 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 CNEL (che ha attivato un apposito Osservatorio sulle nuove professioni), nel 2005 in Italia operavano circa 1.600.000 professionisti non regolamentati, di cui la maggior parte afferenti all'area dei servizi alle imprese. Secondo i dati forniti dal CENSIS, invece, i professionisti non regolamentati sarebbero circa 3.000.000. Tra questi, i professionisti che esercitano la propria attività in qualità di lavoratori autonomi con partita IVA sono obbligati ad iscriversi alla gestione separata INPS, 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% sono riferite a donne professioniste (dati dell'Osservatorio lavoro atipico – IRES – Università 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.

Il dato che emerge, infatti, con maggiore chiarezza è la sproporzione tra le posizioni censite presso la gestione separata INPS e le stime, anche le più prudenti, di professionisti non regolamentati 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 professionisti che attualmente optano per il lavoro “in nero” non hanno copertura previdenziale, e se mai costituiranno una posizione contributiva presso la gestione separata 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 le ha finora penalizzate 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.

Il presente progetto di legge intende rispondere a questa ultima esigenza, proponendo l'istituzione di una gestione previdenziale ad hoc per i professionisti non regolamentati.

Secondo la normativa vigente, infatti, i professionisti non regolamentati titolari di partita IVA e non iscritti ad altra gestione previdenziale (c.d. “scassati”), sono obbligati ad iscriversi alla gestione separata INPS di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (c.d. Riforma Dini). 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 di cui all'art. 49 del testo unico sulle imposte sui redditi (redditi da lavoro autonomo), esattamente come il lavoro dei professionisti non regolamentati.

Nell'indicare i soggetti tenuti all'iscrizione alla gestione separata, il legislatore ha di fatto equiparato i 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 a favore dei lavoratori para-subordinati, arrivando ad assimilarli ai lavoratori dipendenti. I professionisti si trovano, pertanto, ad essere sottoposti ad 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 implica, innanzitutto, un problema di ordine concettuale per i professionisti, relativo alla forzata equiparazione ad un'altra tipologia di lavoratori completamente differente, che di fatto annulla la loro peculiarità di liberi professionisti. Essi agiscono, infatti, in piena autonomia ed indipendenza, investendo e rischiando - in quanto imprenditori - le proprie risorse materiali ed intellettuali in un contesto che opera in piena concorrenza. In un mercato, cioè, in cui i loro principali competitors sono i professionisti regolamentati, 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 una aliquota contributiva che oscilla tra il 12% ed il 16% - di molto inferiore a quella dei professionisti non regolamentati - e che garantisce loro maggiori tutele.

Il secondo problema riguarda proprio l'aliquota contributiva troppo elevata. I professionisti non regolamentati, infatti, sono tenuti a corrispondere alla gestione separata INPS una aliquota che, fissata in origine al 10%, è stata elevata negli anni fino a raggiungere, a partire dal 2010, il 26% (art. 1, comma 79, legge 27 dicembre 2007, n. 247, attuativa del c.d. "Protocollo Welfare"). Come si vede, l'idea di equiparare la contribuzione a carico dei professionisti 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 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 2/3; i professionisti titolari di partita IVA, al contrario, versano interamente e direttamente l'aliquota, poiché i loro redditi sono considerati quali provenienti 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 lavoratore para-subordinato.

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 INPS, infatti, è stata ulteriormente maggiorata dello 0,5%, destinato a finanziare le tutele relative alla maternità, alla malattia, ai congedi parentali e all'aspettativa. I professionisti, quindi, contribuiscono a finanziare delle prestazioni di cui, tuttavia, non possono beneficiare. L'art. 1, comma 788, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) ha, infatti, disposto l'estensione delle tutele citate ai lavoratori a progetto e 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 professionisti non regolamentati e che, per tale motivo, rischia di rivelarsi controproducente nel lungo periodo. I rischi riguardano, in particolare, il ricorso all'evasione e la tendenza dei professionisti a nascondersi sempre di più nel "sommerso". Situazioni di illegalità cui i professionisti non regolamentati si sentono quasi costretti, visti i costi sempre più alti che devono sostenere e la 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 professionista stesso e delle sue prestazioni.

Si vede, quindi, come sia necessaria la previsione di una copertura previdenziale specifica per i professionisti non regolamentati, da tempo invocata dalle associazioni professionali. Considerato il numero degli iscritti attuali alla gestione separata INPS ed al livello totale di contributi versati fin'ora (circa 50 milioni di euro), la richiesta dei professionisti non sembra infondata.

La presente proposta di legge si prefigge l'obiettivo di istituire una gestione a contabilità separata ad hoc per i professionisti non regolamentati, nell'ambito della gestione separata INPS già esistente. Sono state, infatti, recepite le osservazioni della Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti previdenziali pubblici e privati, 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 aveva, infatti, rilevato nel corso della 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 professioni sono, come è noto, soggette all'evoluzione dei tempi, per cui se ad un certo punto quella certa professione perde appeal, 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 abbiano diritto.

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

Per questo motivo la presente proposta suggerisce la costituzione di una gestione ad hoc all'interno della gestione separata INPS, presso cui fare confluire la contribuzione di professionisti non regolamentati 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 una opzione che consente ugualmente di individuare una categoria precisa di lavoratori, grazie al riferimento specifico al comma 1 dell'art. 53 del Testo unico sulle imposte sui redditi (l'art. 53 disciplina i redditi da lavoro autonomo, ma soltanto il primo comma fa riferimento ai professionisti) e all'esplicita esclusione dei professionisti già iscritti a casse previdenziali private, nonché all'indicazione di una precisa aliquota contributiva destinata esclusivamente ai soggetti iscritti.

Si tratta di una scelta che contribuirebbe ad incrementare il sistema delle tutele a favore dei professionisti non regolamentati, in attesa che il legislatore provveda ad elaborare e attuare una riforma organica e completa del sistema delle professioni.

A tale scopo, l'articolo 1 istituisce, nell'ambito della gestione separata INPS di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, una specifica gestione a contabilità separata cui dovranno obbligatoriamente iscriversi i lavoratori autonomi individuati dal comma 1 dell'art. 53 del TUIR, ad eccezione di quelli già iscritti ad una cassa previdenziale privata afferente ad 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 20%, da applicare al reddito annuo - dichiarato ed accertato - del professionista. Viene fissata una ulteriore percentuale pari allo 0,50, 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%, dell'aliquota nell'arco dei sei anni successivi all'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% sui compensi lordi, come previsto dalle disposizioni di cui all'art. 1, comma 212, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

L'articolo 5 estende le tutele previste dall'art. 1, comma 788 della legge Finanziaria 2007 (maternità, congedi parentali, malattia e aspettativa per motivi di famiglia), anche ai professionisti non regolamentati, sanando la situazione di squilibrio ed incostituzionalità attualmente vigente in materia.

L'articolo 6 dispone la copertura finanziaria per gli oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni contenute nel progetto di legge, valutati in 50 milioni per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012.

Articolo 1
(Gestione a contabilità separata per i professionisti non regolamentati)

1. Con effetto dal 1 gennaio 2010, nell'ambito della gestione separata istituita presso l'INPS, di cui all'art. 2, comma 26 e seguenti della legge 8 agosto 1995, n. 335, è istituita una gestione a contabilità separata riguardante l'estensione dell'assicurazione generale per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, cui sono tenuti ad iscriversi i soggetti che esercitano abitualmente una attività di lavoro autonomo di cui all'art. 53, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni ed integrazioni, ad esclusione dei soggetti già iscritti a casse previdenziali private afferenti a ordini o albi professionali.

Articolo 2
(Organismo di gestione)

1. L'amministrazione della gestione a contabilità separata di cui all'articolo precedente 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 dei soggetti iscritti al fondo. Il comitato è presieduto da un presidente eletto dal comitato stesso tra i propri membri.

2. I componenti durano in carica quattro anni e nell'esercizio delle loro funzioni si avvalgono delle strutture e del personale dell'INPS.

3. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, con proprio decreto, individua le funzioni affidate al comitato.

Articolo 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'art. 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 una ulteriore aliquota contributiva pari a 0,5 punti percentuali per il finanziamento dell'onere derivante dall'estensione ai soggetti iscritti alla 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 da 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 di 22 punti percentuali.

3. Hanno diritto all'accredito di tutti i contributi mensili relativi a ciascun anno solare cui si riferisce il versamento i soggetti che abbiano 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 e integrazioni. In caso di contribuzione annua inferiore a detto importo, i mesi di assicurazione da accreditare sono ridotti in proporzione alla somma versata. I contributi come sopra determinati sono attribuiti temporalmente dall'inizio dell'anno solare fino a concorrenza di dodici mesi nell'anno.

Articolo 4
(Rivalsa INPS)

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

Articolo 5
(Disposizioni transitorie)

1. Nelle more dell'attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge, tutte 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 di cui all'art. 53, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni e integrazioni che versano la contribuzione alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

Articolo 6
(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri di cui alla presente legge, valutati in 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, si provvede mediante corrispondente riduzione, in misura lineare, delle dotazioni di parte corrente relative alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C allegata alla legge 22 dicembre 2008, n. 203.