



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

# *Senato della Repubblica*

*XI Commissione Lavoro, Previdenza Sociale*

*Audizione su*

## ***Disegno di legge n. 2223***

***Misure per la tutela del lavoro autonomo non  
imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione  
flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato***

## ***Disegno di legge n. 2229***

***Adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella  
quarta rivoluzione industriale***

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE**



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

---

## ***Premessa***

La riforma del lavoro autonomo va considerata un'opportunità per tutto il Paese. Il disegno di legge governativo rappresenta, infatti, quel tassello molto importante del processo di ammodernamento del Paese da tempo inseguito dai precedenti Governi con la riforma delle professioni. Oggi, questo progetto dà la possibilità di andare direttamente al cuore del problema e di potenziare quel segmento del lavoro intellettuale in grado di contribuire in maniera consistente alla ricchezza del Paese e al suo slancio verso una maggiore competitività. Per fare ciò, però, il Jobs Act degli autonomi va implementato e migliorato su quella parte delle politiche attive che devono riguardare anche gli iscritti agli Ordini e ai collegi italiani: 2.300.000 professionisti - i quali alimentano un indotto occupazione per 4 milioni di persone - che hanno la necessità di una serie di interventi per essere maggiormente competitivi a beneficio della concorrenza e della ripresa. Non vi è dubbio che l'ingegno, più di qualsiasi altra leva, può contribuire allo sviluppo economico. La domanda semmai è: "quanto può incidere?". La risposta sarà contenuta nelle scelte che farà il Legislatore durante il cammino parlamentare della riforma. Non vi è dubbio, però, che sull'ingegno – rappresentato da quel buon andamento della pubblica amministrazione garantito ogni giorno dai liberi professionisti – bisogna investire. L'art. 1 della Costituzione dice che l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro, non sul lavoro dipendente. Lavoro autonomo e lavoro dipendente, dunque, devono avere pari dignità e soprattutto il primo deve essere sostenuto per produrre nuovo lavoro.

Il mercato dei servizi professionali oggi è composto essenzialmente da moltissimi piccoli studi formati da un solo professionista e da una segretaria e da pochi grandi studi (formati da più professionisti) che possono permettersi di separare l'attività professionale da quella amministrativa a beneficio della produttività. Andrebbe pertanto incentivata e premiata l'aggregazione fra professionisti anche con competenze diverse per offrire sul mercato servizi multidisciplinari. Due i vantaggi: creare economie di scale ed essere più competitivi. L'obiettivo sarebbe facilmente raggiungibile con una attenta politica di agevolazioni fiscali per quanto riguarda l'accensione di un mutuo, l'acquisto di software, di banche dati e più in generale di tutti quei



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

strumenti informatici in grado di migliorare l'efficienza dello studio associato (anche in forma di Società tra professionisti) e renderlo più competitivo nel mercato globale.

Se questa è una previsione possibile da realizzare, altre due norme della riforma relative all'indennità di maternità e ai congedi parentali andrebbero estese in maniera chiara e inequivocabile anche ai liberi professionisti (e non solo agli iscritti alla gestione separata INPS). In linea con la risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla protezione sociale, infine, pare opportuno dare la possibilità ai liberi professionisti di sospendere obblighi contributivi e fiscali, con esclusione dagli studi di settore nei casi di patologia grave che impediscano la prosecuzione dell'attività per almeno sei mesi, con possibilità di rateazione agevolata delle somme contributive e fiscali dovute.

---



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

## RELAZIONE ED APPROFONDIMENTO

### A CURA DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI CONSULENTI DEL LAVORO

Il Consiglio Nazionale dei Consulenti del lavoro, dopo attenta analisi dei disegni di legge sopra menzionati, ha sviluppato le seguenti osservazioni nella progressione tematica indicata:

1. Welfare (disegno di legge 2233)
2. Credito (disegno di legge 2233)
3. Sussidiarietà
4. Lavoro agile (disegno di legge 2229)

\*\*\*

#### 1. WELFARE

##### Considerazioni generali

Il comparto delle professioni ordinistiche, e più in generale quello del lavoro autonomo, appare più esposto di altri all'arretramento delle funzioni pubbliche in tema di welfare ed assistenza e cura alla persona. Infatti nei rapporti di lavoro subordinato il concetto di bilateralità e contribuzione condivisa apre la strada a possibili interventi di sostegno ai lavoratori ed alle loro famiglie.

Il lavoratore autonomo, per la natura stessa della condizione lavorativa, è più "solo" e non ha una controparte stabile con cui concordare interventi condivisi.

In questi termini la questione del welfare per i professionisti appare un tema di assoluta preminenza e da riscrivere con diversi paradigmi rispetto a quello del lavoro subordinato.

La preminenza è conseguenza dell'arretramento dei redditi professionali registrato in questi anni e nelle conseguenti difficoltà di affrontare tematiche afferenti la salute, la formazione, la famiglia specialmente per i professionisti più giovani.

I diversi paradigmi afferiscono la circostanza che la fonte di finanziamento di ogni operazione di welfare appare unicamente riferibile al reddito del singolo professionista non potendo, lo stesso, beneficiare di contribuzioni bilaterali.

A quanto esposto va aggiunto che la previdenza delle libere professioni si basa su sistemi a ripartizione e pertanto vive sulla redditualità degli iscritti, pertanto è indispensabile, anche in tema di tenuta dei sistemi pensionistici, che esistano



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

forme di sostegno per i professionisti in difficoltà e per i giovani per supportarli nella ripresa della capacità reddituale. In carenza di capacità reddituale e/o nuovi professionisti iscritti alle casse i sistemi previdenziali rischierebbero la tenuta e si dovrebbe ricorrere ad impensabili incrementi contributivi.

Quindi il ragionamento sul welfare per i professionisti è ormai indifferibile.

I soggetti che potrebbero esercitare ruolo primario sul tema sono proprio le casse previdenziali dei professionisti. Oggi bisogna registrare come le stesse su questo terreno si muovono in ordine sparso quanto ad iniziative e quantità di risorse destinate a fini assistenziali e quindi diversi da quelli tipicamente previdenziali. Attualmente non esiste un limite legislativo di destinazione fondi e ciascuna cassa si gestisce autonomamente. Sarebbe opportuno che, anche per esigenze di equità sostanziale del lavoratore autonomo professionista ordinistico rispetto agli altri lavoratori autonomi e ai lavoratori subordinati e parasubordinati, venisse previsto in una norma la obbligatorietà della promozione di azione così finalizzate.

Si potrebbe prevedere che le casse, gli istituti e gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza in favore dei liberi professionisti, istituiti e disciplinati ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, promuovano azioni finalizzate alle attività di sviluppo e sostegno all'esercizio della libera professione nonché altre forme di mutualità a favore degli iscritti, nel limite massimo del dieci per cento delle risorse derivanti dal contributo integrativo accertato nell'esercizio precedente, nel rispetto degli equilibri finanziari di ogni singola gestione.

Tali equilibri dovrebbero essere supportati dalla fiscalità generale con la previsione di un alleggerimento fiscale e di un'unificazione del prelievo sul patrimonio immobiliare delle stesse casse. Questo sicuramente libererebbe risorse senza drenare gettito previdenziali.

Di assoluto interesse potrebbe essere il sostegno a sistemi di co-working per giovani professionisti attraverso la riqualificazione di vecchi distretti industriali o di patrimonio immobiliare pubblico oggi non utilizzato. In questo caso la soluzione del primo ostacolo di accesso alla professione, la costruzione di un ufficio autonomo, verrebbe superata con il vantaggio di mettere in rete diverse figure professionali.

Le casse previdenziali, attraverso le loro forme di associazionismo, dovrebbero essere sostenute all'avvio di convenzioni con enti terzi per fornire agli iscritti prestazioni integrative sanitarie, formative, culturali e di sostegno alla famiglia. Anche in questo caso la leva della fiscalità potrebbe fornire un ausilio di primaria importanza.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

\*\*\*

**In particolare sull'art. 8 (indennità di maternità) – art. 9 (congedi parentali)**

Le due norme estendono le due prestazioni previdenziali ai lavoratori autonomi non iscritti agli Ordini, ma nulla dicono riguardo alla copertura finanziaria e ai requisiti soggettivi di accesso alle prestazioni medesime (quali ad es. un minimo di contribuzione alla gestione separata).

I menzionati artt. 8 e 9 sono inapplicabili ai professionisti. Infatti, i riferimenti al d.lgs.151/2001 (indennità di maternità), ivi contenuti, riguardano solo ed esclusivamente il lavoro autonomo in genere. Ai liberi professionisti il citato decreto legislativo riserva espressamente altri articoli.

**In particolare sull'art. 10 (Tutela della gravidanza , malattia e infortunio)**

La norma è condivisibile, ma risulta in controtendenza con una normativa del tutto protesa all'affermazione del lavoro subordinato, che viene riconosciuto in sede di accertamento ispettivo ogni qual volta vengano individuati i ben noti requisiti di subordinazione elaborati dalla giurisprudenza. Requisiti che, non avendo una codificazione normativa certa, si prestano ad una completa indagini interpretativa. Ne deriva che, preliminare ad ogni tentativo di estensione di prestazioni previdenziali in capo ai lavoratori autonomi, sarebbe opportuno riconoscere agli stessi lavoratori autonomi una tutela giuridica certa a difesa della loro esistenza. Attualmente, infatti, il lavoratore autonomo (non professionista ai sensi del d.p.r. 137/2012) si colloca in una dimensione residuale e fortemente ostacolata dal complesso normativo esistente, tutto proteso alla subordinazione.

In ogni caso, in linea con la risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla protezione sociale per tutti, compresi i lavoratori autonomi, si ritiene corretto adottare iniziative normative volte a prevedere le seguenti tutele in caso di malattia del lavoratore autonomo (non solo di quello iscritto alla gestione separata INPS): sospensione obblighi contributivi e fiscali, con esclusione dagli studi di settore nei casi di patologia grave, che impedisca la prosecuzione dell'attività per almeno sei mesi, con possibilità di ipotesi di rateazione agevolata delle somme contributive e fiscali dovute; riconoscimento di una indennità di malattia nei casi di patologia grave, testé menzionata.

La norma dovrebbe estendersi ai professionisti in riferimento al primo comma dell'art.10 (malattia).

Il comma 2 potrebbe essere attribuito anche alla Casse dei liberi professionisti, laddove prevede il differimento e la rateazione dei contributi dovuti per i periodi di malattia superiore a 60 giorni.

\*\*\*

**In particolare sul Welfare dei lavoratori autonomi ordinatori**



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Le casse, gli istituti e gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza in favore dei liberi professionisti, istituiti e disciplinati ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, dovrebbero promuovere azioni finalizzate alle attività di sviluppo e sostegno all'esercizio della libera professione nonché altre forme di mutualità a favore degli iscritti, nel limite massimo del dieci per cento delle risorse derivanti dal contributo integrativo accertato nell'esercizio precedente, nel rispetto degli equilibri finanziari di ogni singola gestione.

Orbene, le casse a ripartizione vivono sulla redditività degli iscritti, che, quindi, devono essere aiutati anche nel sostegno rispetto a situazioni di palese difficoltà. Attualmente non esiste un limite legislativo di destinazione fondi e ciascuna cassa si gestisce autonomamente. Sarebbe opportuno che, anche per esigenze di equità sostanziale del lavoratore autonomo professionista ordinistico rispetto agli altri lavoratori autonomi e ai lavoratori subordinati e parasubordinati, venisse previsto in una norma la obbligatorietà della promozione di azione così finalizzate.

\*\*\*

**In particolare sulle Patologie oncologiche dei lavoratori autonomi**

Sarebbe opportuno prevedere che in caso di patologie oncologiche o gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti riguardanti i lavoratori autonomi, venga stabilito un aumento del periodo previsto per il riconoscimento della indennità di malattia alle seguenti condizioni:

1. I lavoratori autonomi devono aver versato almeno 1 mensilità di contributi alla gestione separata dell'INPS.
2. Essi non devono essere iscritti ad alcun'altra forma di gestione pensionistica.
3. Non devono aver superato il 90% del massimale contributivo dell'anno precedente.
4. Le malattie domiciliari devono essere di durata pari o superiore ai 4 giorni per un massimo di 300 giorni nell'anno solare.
5. La degenza ospedaliera, invece, non può durare più di 250 giorni nell'arco dell'anno solare.

Le casse, gli istituti e gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza in favore dei liberi professionisti dovrebbero prevedere analoga prestazione a favore dei propri iscritti.

\*\*\*

**Considerazioni conclusive**

Il panorama della Casse Professionali andrebbe inoltre regolamentato anche in relazione alla classificazione privatistica delle stesse, al fine di evitare distorte attrazioni finalizzate esclusivamente al ristorno nelle finanze pubbliche di parte dei capitali risparmiati.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Inevitabile e di grande rilevanza la necessaria introduzione di regimi fiscali agevolati di tassazione dei rendimenti delle casse stesse, ora regolati attraverso un credito di imposta che ne abbassa a talune condizioni l'aliquota ma che di fatto non tiene conto della peculiarità previdenziale e non finanziaria dei margini realizzati.

Il significato delle analisi ivi sviluppate andrà considerato attraverso una ulteriore accezione del concetto di welfare che corrisponde alla caratteristica inclusiva oltre che integrativa del welfare stesso.

Le politiche a favore dell'invecchiamento attivo in termini di formazione continua e assistenza sanitaria, dovrebbero favorire la capacità dei soggetti di avere carriere più lunghe, continuative ed adeguate, garantendo di fatto pensioni dignitose.

A tal fine si evidenzia che un efficace programma di welfare andrà indirizzato e monitorato con particolare attenzione in relazione ai giovani iscritti, ma anche in riferimento alle ulteriori fasi di vita lavorativa che coinvolgono i colleghi più anziani. Sotto questi profili, si potrebbe favorire l'introduzione di alcune misure atte a garantire e agevolare l'ingresso nel mondo professionale dei giovani, ma anche la necessaria assistenzialità in ordine ai passaggi generazionali e al sostegno in situazioni di criticità.

Ulteriori campi applicativi potrebbero riguardare altresì azioni positive rivolte al sostegno della genitorialità, al sostegno del reddito, alla cura ed assistenza di familiari con handicap gravi ed al supporto della evoluzione tecnologica necessaria per l'espletamento dell'attività professionale.

Altri campi applicativi di welfare integrato dovrebbero essere rivolti a favorire le pari opportunità all'interno delle categorie professionali e il contrasto al divario di genere anche in termini pensionistici.

A tal fine occorre intervenire sulla eterogeneità delle varie gestioni previdenziali che riguardano anche diritti costituzionalmente garantiti delle professioniste, come ad esempio in relazione al principio di automaticità delle prestazioni di maternità vigente con riferimento alla Gestione Separata INPS ai sensi dell'art. 64-ter del decreto legislativo 151/2001 modificato dal D.lgs. 80/2015, ma non duplicato parallelamente nella gestione delle casse previdenziali professionali.

L'utilizzo di risorse a favore delle professioniste in età lavorativa in termini di offerta di servizi di assistenza sanitaria, assistenza all'infanzia e più in generale di conciliazione vita-lavoro, risulta necessario per garantire una occupazione inclusiva e di tendenza positiva.

I metodi di contrasto alle disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro passano inevitabilmente attraverso misure di azione concreta sulle carriere lavorative, con la finalità di eliminare le disparità sin dal momento di origine delle stesse.





*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Indispensabile pertanto l'attuazione di un efficace sistema di welfare che agisca a tutti i livelli in rapporto alle problematiche di vita familiare che potrebbe causare discontinuità e disparità occupazionale e retributiva.

\*\*\*

## **2. CREDITO**

### **TUTELA DEL CREDITO**

È da assumersi come dato positivo il riconoscimento, operato dall'art. 2 del DDL, della estensione della disciplina del d.lgs. n. 231/2002 anche alle transazioni commerciali di cui siano parte i lavoratori autonomi. Le norme in questione introducono una responsabilità del debitore per il ritardato pagamento ex lege, scusabile solo dalla prova, posta a suo carico, della impossibilità (e non semplice difficoltà) della prestazione dovuta a causa a lui non imputabile; il conseguente obbligo a corrispondere interessi moratori anche a prescindere dalla costituzione in mora; termini certi entro cui provvedere ai pagamenti dovuti (anche a carico della pubblica amministrazione); riconoscimento del diritto ex lege al rimborso dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte, con la regola generale della nullità delle clausole contrattuali che eventualmente prevedano il contrario. Si tratta di disposizioni che evidentemente tendono a tutelare la posizione di debolezza del contraente più debole dal punto di vista commerciale (colui che ha già prestato la propria opera e attende la dovuta controprestazione economica), che ben possono e devono essere estese alla tutela della posizione economico-contrattuale del lavoratore autonomo e del professionista in primis.

Alla luce della finalità della legge (quella richiamata così come il DDL che opera il rinvio), sarebbe però auspicabile una estensione ampia e generalizzata dei principi di tutela del credito e dei meccanismi di automaticità introdotti dal d.lgs. n. 231/2002. A tal fine appare ragionevole eliminare l'inciso "in quanto compatibili", nonché la circoscrizione dell'applicazione ai soli rapporti tra privati (l'art. 2 limita il rinvio alle transazioni commerciali tra lavoratori autonomi e imprese o tra lavoratori autonomi). L'eventualità non sarebbe sconosciuta al legislatore e apparirebbe anzi coerente con l'impianto normativo qui richiamato. Il d.lgs. n. 231/2002 infatti, include tra i rapporti tutelati quelli con la pubblica amministrazione, e non appaiono sussistere ragionevoli motivi oggettivi per privare i lavoratori autonomi delle prerogative di tutela già riconosciute in capo agli imprenditori, anche alla luce dell'ambito applicativo di riferimento individuato dall'art. 1 del d.lgs. n. 231/2001, assolutamente ampio e diffuso.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Altrettanto positiva appare la previsione di cui all'art. 4 del DDL, che riconosce al lavoratore autonomo i diritti di utilizzazione economica relativi ad apporti originali e a invenzioni realizzati nell'esecuzione del contratto, secondo le norme che tutelano il diritto d'autore (l.n. 633/41) e disciplinano la proprietà industriale (d.lgs. n. 30/2005). A scanso di eventuali equivoci applicativi, il termine "compensata" potrebbe sostituirsi con la frase "oggetto di specifico compenso aggiuntivo", al fine di meglio circoscrivere – ed in maniera univoca – la causale esclusiva dell'applicazione della normativa in discorso.

\*\*\*

#### **In particolare sulla responsabilità del prestatore d'opera (modifiche all'Art. 2236 c.c.)**

L'art. 2236 c.c. limita la responsabilità del lavoratore autonomo ai soli casi di dolo o colpa grave, quando la prestazione richiesta implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà. Si tratta di una previsione eccezionale, essendo noto che altrimenti il professionista risponde anche per colpa lieve, considerata la speciale competenza che gli si ascrive, tale che l'attività tecnica che normalmente si pretende dal professionista richiede una perizia ed un grado di diligenza superiore a quella relativa a quegli atti che ognuno potrebbe compiere.

Nell'ambito della diligenza specifica che si richiede al professionista per l'adempimento della propria obbligazione, diversa come premesso da quella ordinaria, l'esaminato disposto dell'art. 2236 afferma quindi alla risoluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà. Diffusamente la giurisprudenza ha inteso sussistente il requisito della speciale difficoltà quando per l'adempimento della prestazione professionale è richiesto un impegno intellettuale superiore a quello professionale medio (Cass., 5928/02). In tali casi si presuppone la necessità di una preparazione ed un dispendio di attività anch'esse superiori alla media.

Ciò premesso, si promuove un aggiornamento dell'art. 2236 c.c., che tenendo conto della complessità ed eterogeneità dell'attuale produzione normativa, caratterizzata sempre più spesso da disposizioni che interagiscono in relazione ad un determinato o più ambiti applicativi, non di rado in maniera anche conflittuale, introduca nel concetto di speciale difficoltà tecnica anche le complessità scaturenti da problemi interpretativi ed applicativi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti orientamenti giurisprudenziali o amministrativi. Ovvero è impedita o ritardata da malfunzionamenti nella ricezione degli atti da parte della pubblica amministrazione di riferimento, il prestatore d'opera non risponde dei danni, se non in caso di dolo o di colpa grave.

L'opportunità di un intervento legislativo che ponga un esplicito riferimento alla questione delle oggettive incertezze conseguenti ad un sistema normativo talora eccezionalmente complesso può altresì essere esteso alle eventualità in



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

cui la prestazione professionale è impedita o ritardata da malfunzionamenti nella ricezione degli atti da parte della pubblica amministrazione di riferimento.

È da evidenziare che l'intervento promosso non costituisce un momento straordinario nell'ambito della delimitazione dei confini della responsabilità del professionista. Già la giurisprudenza di legittimità, infatti, ha individuato il concetto di "incertezza normativa oggettiva" quale causa di esenzione della responsabilità dell'obbligato, intendendo come tale quella situazione giuridica oggettiva che si crea nella normazione per effetto dell'azione di tutti i formanti diritto, tra i quali, in primo luogo, ma non esclusivamente, la produzione normativa. Situazione di incertezza scusabile che è ravvisata ogni qual volta risultino difficoltà di individuazione delle disposizioni normative dovute al difetto di esplicite previsioni di legge, ovvero oscurità o ambiguità del testo normativo (Cass., 4685/12). Caratteristiche che, tutte, contraddistinguono, non di rado, la normativa oggetto della prestazione – rectius – dell'obbligazione del professionista, circostanza che perciò sostiene l'opportunità della richiesta riforma dell'art. 2236 c.c..

\*\*\*

#### **In particolare sul recesso (Modifiche all'art. 2237 c.c.)**

L'art. 2237 c.c. prevede che il cliente possa recedere dal contratto, rimborsando al prestatore d'opera le spese sostenute e pagando il compenso per l'opera svolta. Il prestatore d'opera dovrebbe potere recedere dal contratto per giusta causa e per mancato pagamento del compenso anche nei termini pattuiti nel contratto di mandato; in tal caso egli dovrebbe avere diritto al rimborso delle spese fatte e al compenso per l'opera svolta, da determinarsi con riguardo al risultato utile che ne sia derivato al cliente, compreso il periodo di preavviso.

È apprezzabile l'introduzione, operata dall'art. 3 del DDL in esame, del divieto di clausole che attribuiscono al committente la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o, nel caso di contratto avente ad oggetto una prestazione continuativa, di recedere da esso senza congruo preavviso.

L'introduzione del preavviso risponde non solo ad una esigenza di correttezza sostanziale nell'ambito del rapporto giuridico, ma anche ad una logica di puro diritto. Infatti, relativamente al contratto d'opera intellettuale, il trattamento di favore riservato dall'art. 2237, c. 1, c.c. al cliente, che può sempre recedere rimborsando le spese al professionista e compensandolo per l'opera svolta, ha indotto addirittura a dubitare della possibilità di ravvisare un contratto ossia un atto giuridicamente vincolante. Si è osservato che l'art. 1372 c.c. indica soltanto «una tendenziale stabilità» delle statuizioni dell'autonomia privata, non essendo possibile determinare un grado minimo di irrevocabilità del consenso contrattuale, al di sotto del quale il vincolo assunto dai contraenti diverrebbe puramente illusorio.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Tuttavia, la portata innovativa dell'art. 3 in discorso potrebbe rivelarsi insufficiente, e comunque limitata, proprio perché espressamente riferita soltanto alle clausole, come tali apposte dalle parti ad una regolamentazione contrattuale, senza però mutare lo squilibrio di cui all'art. 2237 c.c.. Attualmente infatti, data la formulazione della norma, è controversa per la giurisprudenza la possibilità di derogare alla facoltà di recesso libero del committente dalla pattuizione di una scadenza contrattuale o se, comunque, attraverso l'esercizio dell'autonomia contrattuale, alle parti è consentito modificare l'assetto predeterminato dalla legge.

Pertanto l'introduzione dell'art. 3 non può essere disgiunta, per garantire gli effetti cui è evidentemente destinata, da una modifica dell'art. 2237 c.c., che, introdotto il principio del diritto al preavviso e del divieto della risoluzione acausale del rapporto da parte del committente, riconosca formalmente asilo giuridico a tali principi prevedendone l'affermazione come principio generale diffuso e non soltanto quale divieto di apposizione di clausole di tal segno.

#### **In particolare sulle modifiche al codice di procedura civile**

Continua a destare perplessità la previsione di una norma che, contenendo la definizione di un contratto (disciplina sostanziale), viene inserita all'interno di una disciplina processuale (art. 409 c.p.c.), come tale destinata pressoché esclusivamente ad individuare la competenza del giudice per una determinata tipologia di controversie, senza che provveda alla qualificazione dei rapporti dei quali tale competenza individua. Non si tratta di una criticità di natura esclusivamente concettuale, atteso che, ad esempio la dicitura "si intende coordinata", verosimilmente riferita alla collaborazione in sé, potrebbe prestare il fianco a malevole interpretazioni restrittive, che potrebbero condurre a far operare la considerazione ai soli fini processuali, circoscrivendo i confini applicativi e definitivi della norma al solo ambito in cui agisce: quello processuale. Si avrebbe una potenziale incertezza applicativa causa di contenzioso. Non appare inopportuno la riproduzione del testo all'interno del codice civile, introducendo ad esempio un art. 2222bis c.c., assegnando così coerenza sistematica alla definizione neointrodotta.

\*\*\*

### **3. SUSSIDIARIETA'**

#### **1. Sussidiarietà : semplificazione e ablazione**

Il principio di sussidiarietà rappresenta una chiara espressione del moderno riformismo. In effetti l'eccesso di burocrazia si pone come un limite allo sviluppo della libertà economica. Il sistema italiano oggi è ingessato da una struttura di apparati burocratici assolutamente frammentaria anche nella distribuzione delle competenze (si pensi alla suddivisione tra Stato, regioni ed enti locali), tanto da sentirsi fortemente la necessità di riformare in modo completo il



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

titolo quinto della Costituzione. In effetti in questi anni abbiamo assistito a tentativi di semplificazione e di messa in opera delle cosiddette buone pratiche, tuttavia la semplificazione menzionata, che si è realizzata attraverso uno snellimento degli apparati da un punto di vista umano, spesso volte si complica nelle difficoltà proprie della telematica. È, quindi, necessario ridistribuire gli adempimenti pubblici, utilizzando e realizzando il principio della sussidiarietà, il quale non nega l'essenzialità del ruolo dello Stato e del potere pubblico, ma anzi lo esalta attraverso l'utilizzo di componenti di natura pubblicistica, quali gli Ordini professionali, che possono fungere da garanzia del corretto svolgimento degli adempimenti. Occorre, quindi, rivalutare fortemente la sussidiarietà ribadendo l'importanza del ruolo delle professioni, tenendo presente che la sussidiarietà medesima deve avere due corollari importanti, che sono quello della innovazione e semplificazione e quello della c.d. ablazione.

La preoccupazione principale risiede nelle pericolosità propria del sistema frammentato, che nasce dalla riforma del titolo V della Costituzione, riforma che vorrebbe volgere verso un traguardo federale, ma che, in realtà, a causa di un accavallamento di competenze concorrenti si manifesta come una fucina di diatribe giuridiche vuote di contenuto pratico. Le Regioni vorrebbero essere stati autonomi, ma la loro competenza è delineata in via residuale, cioè in tutto ciò che si riterrà in sede di interpretazione non rientrante nell'ambito esclusivo statale di cui all'art. 117, comma 2, della Carta Costituzionale. Proprio questo difetto genetico, che fonda l'ordinamento giuridico particolare regionale non già su un ambito legislativo certo, ma su una residualità indefinita, provoca la debolezza del sistema, che non riconosce più limiti e moltiplica il peso della spesa pubblica.

La semplificazione del sistema richiede, invece, un'apertura agli Ordini professionali, che sono esterni all'apparato, ma rientranti comunque nel mondo pubblicistico.

Il professionista esplica se stesso e la sua attività nei confronti della collettività in virtù di un riconoscimento pubblico (delega), conseguente prima al superamento di un esame, poi al mantenimento di una iscrizione all'ordine professionale. Il riconoscimento pubblico delegatorio ha la natura di un'investitura (laica), che autorizza il professionista a disporre dei diritti e degli interessi individuali e collettivi nel senso della legge. Non esiste, quindi, logica professionale senza il riconoscimento del valore etico della "Regola professionale", di cui l'ordine professionale è l'unico custode.

Ne deriva che l'esercizio della professione intellettuale, così come definita dall'art. 2229 e ss. del codice civile, riveste un ruolo centrale nello sviluppo di una società democratica, essendo fuori di dubbio che il libero pensiero sia custodito nella tutela garantita dalla legge codicistica e costituzionale. La legge, riconoscendo il valore sociale di determinate professioni, il cui svolgimento richiede una adeguata formazione culturale, scientifica e tecnica, favorisce



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

l'autonomia decisionale del professionista a tutela degli interessi della collettività. L'iscrizione all'albo professionale, avendo carattere costitutivo di uno status professionale, imponendo a chiunque di prendere atto che il soggetto, cui essa si riferisce, ha il diritto di svolgere anche nei confronti dei terzi l'attività connessa a quello status, garantisce lo sviluppo autonomo del libero pensiero dell'individuo. Ovviamente, l'ordinamento, se da un lato attribuisce libertà di esplicazione della professione, dall'altro lato richiede a quest'ultima, sempre nell'interesse della collettività, di autoregolarsi attraverso la formazione di codici comportamentali contenenti precetti extragiuridici (corpus deontologico), ma obbligatori per gli iscritti all'ordine.

## **2. Obbligatorietà dell'asseverazione contributiva anche nelle gare d'appalto con previsione normativa**

La sussidiarietà non richiede unicamente l'esternalizzazione di funzioni a terzi, che abbiano comunque le caratteristiche di legittimazione e di terzietà, ma richiede anche l'individuazione di ulteriori funzioni che svolgano una attività di semplificazione. Ciò, al fine di dare maggiore impulso all'economia e maggiore snellezza nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. In questo senso il ruolo degli Ordini può essere fondamentale. In particolare, il ruolo dei professionisti può essere significativo nell'ambito della semplificazione in materia di attività di impresa. L'istituzionalizzazione, con apposita regolamentazione normativa, del sistema delle asseverazioni in materia di regolarità contributiva anche nell'ambito dei contratti di appalto costituisce un importante strumento di snellezza in materia lavoristica e previdenziale. I professionisti, competenti nel settore, possono svolgere un ruolo importante per la regolarizzazione del sistema. L'asseverazione contributiva assolve a quella necessità, propria della pubblica amministrazione, di dare trasparenza al rapporto giuridico previdenziale. Il professionista, quale soggetto autorizzato allo svolgimento di una attività protetta, sotto il controllo dell'ordine, può realizzare un efficace funzione di snellimento delle pratiche di certificazione delle regolarità. La bontà del sistema, inoltre, dovrebbe trovare conforto nel riconoscimento di una "premialità" nei confronti delle aziende virtuose, valicando le stesse problematiche della procedura Durc: la dichiarazione asseveratrice del professionista dovrebbe sospendere l'effetto bloccante del Durc negativo dinanzi a determinate situazioni di palese regolarità inficiata da incomprensibili errori bloccanti propri della procedura telematica. Nell'ambito, quindi, dell'asseverazione contributiva il professionista dovrebbe assumere il ruolo di garante della regolarità del rapporto previdenziale e lavoristico, mentre l'asseverazione stessa dovrebbe essere prevista come obbligatoria nella partecipazione alle gare di appalto sia pubbliche sia private.

## **3. Funzione di collocamento**

La sussidiarietà, peraltro, dovrebbe estendersi sino a riconoscere alle strutture giuridiche, emanazione degli Ordini competenti, la funzione di collocamento nell'ambito dei rapporti di lavoro privati. La certificazione dell'inizio o della



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

fine di un rapporto di lavoro da parte di un professionista dovrebbe essere sufficiente ai fini pubblicitici. In questo modo si realizzerebbe una importante semplificazione del sistema del collocamento, con risparmio di costi attualmente a carico della collettività. In effetti, le attuali comunicazioni al centro per l'impiego potrebbero essere superate da un atto del professionista certificativo della data di inizio e di cessazione dei rapporti.

#### **4. Funzione di certificazione dei contratti collettivi aziendali e territoriali alle Commissioni di certificazione**

La sussidiarietà deve poter estrinsecarsi nella individuazione di ambiti anche di certezza dei rapporti e di contestuale deflazione ed ablazione del contenzioso.

Nel nostro ordinamento giuridico giuslavoristico il contratto collettivo si qualifica di diritto comune, esprimendo una efficacia inter partes, cioè tra coloro che lo abbiano stipulato. Ne deriva che l'art. 2074 c.c. ("il contratto collettivo, anche quando è denunziato, continua a produrre i suoi effetti dopo la scadenza, fino a che sia intervenuto un nuovo regolamento collettivo") non può trovare applicazione in relazione al menzionato contratto collettivo, essendo espressione di una filosofia pubblicitica non più idonea a ispirare un ambito di autonomia privata. Rimangono, tuttavia, problemi circa la ultrattività del contratto collettivo disdettato, laddove le parti non abbiano previsto una clausola ad hoc, la quale disponga specificamente che le norme contrattuali continuano a trovare applicazione sino al rinnovo dell'intera disciplina contrattuale. Sul punto le S.U. della Cassazione (sent. 30 maggio 2005, n. 11325) hanno stabilito che "l'ultrattività del contratto oltre la sua naturale scadenza si pone obiettivamente come un limite della libera volontà delle organizzazioni sindacali e prospetta un contrasto con la garanzia posta dall'art. 39 cost. ove si configuri una regola che sottrae alla disponibilità delle parti contraenti la quantità di retribuzione pattuita in sede collettiva, attribuendo a tale elemento un carattere di intangibilità oggettiva".

Sul piano collettivo l'art. 8 D.L. 138/11 introduce un ambito derogatorio sostanziale, laddove le parti individuate (organizzazioni sindacali maggiormente e comparativamente più rappresentative) in un contesto di ampia concertazione concretizzantesi in un complesso di intese, individuino spazi di normazione più aderente alle esigenze dell'azienda e dei lavoratori. Come noto l'ambito derogatorio si riflette sia nei confronti della legge sia nei confronti del contratto collettivo nazionale. Rispetto a quest'ultimo non si individuano possibili ipotesi di inderogabilità, essendo quest'ultima soltanto originata da disposizioni di legge. Ciò merita una attenta riflessione soprattutto in merito alla individuazione dell'ambito derogatorio menzionato, in quanto non sembra potersi accettare la tesi secondo cui l'art. 8 autorizzi le parti ad una azione di incontrollata rivisitazione del diritto del lavoro tout court.

In realtà, l'aspetto più delicato di applicabilità della normativa di cui al citato art. 8 si enuclea proprio nella capacità delle parti contrattuali di agire nel rispetto delle precettività espresse nelle norme di legge (oltre che - come





*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

sottolineato nel comma 2 bis dell'art. 8 d.l. 138/11 - nella costituzione e nella normativa comunitaria), individuando con certezza gli spazi di manovra regolamentare anche derogatoria. A tal fine, si potrebbe ipotizzare una possibilità di certificazione ex dlgs 276/03 del contratto di prossimità/aziendale/territoriale, riconoscendo alla commissione di certificazione, dunque, una potestà certificatoria anche in ambito collettivo e non solo individuale.

Del resto, il mondo lavoristico richiede sempre più una esigenza di certezza, per arginare il divorante vento del contenzioso, nel quale la verità processuale divora la giustizia sostanziale. Non può, infatti, correre dubbio sul fatto che la certificazione svolga un ruolo sicuramente più in sintonia con i canoni di correttezza e buona fede di quanto non esprima la conciliazione (sia stragiudiziale sia giudiziale), che riduce il concetto di risoluzione della controversia ad una sorta di pura convenienza economica.

#### **5. Funzione di certificazione degli atti lavoristici e previdenziali ai professionisti**

Nell'ottica di semplificazione del sistema delle imprese sarebbe opportuno riconoscere ad ogni singolo professionista competente nel settore, titolare di delega nella gestione del rapporto lavoristico e previdenziale, la possibilità di certificare: 1) la conformità di copie degli atti agli originali; 2) la conformità di un atto digitalizzato al suo originale cartaceo e viceversa; 3) il valore del costo minimo del lavoro ai fini dell'appalto.

#### **6. Attribuzione ai professionisti competenti delle funzioni inerenti alle prestazioni a sostegno del reddito e pensionistiche**

Gli ammortizzatori sociali sono delle misure finalizzate al sostegno del reddito di coloro che si trovano in una situazione di disoccupazione. Le prestazioni assistenziali consistono in tutte quelle prestazioni erogate dall'INPS sotto forma di assistenza a seguito di determinati eventi.

Qui di seguito i più frequenti ammortizzatori sociali e prestazioni assistenziali che sono riconosciute dalla legge:

- Domanda di NASpI, DIS-COLL, ASDI, Disoccupazione Agricola;
- Assegni al nucleo familiare su prestazioni previdenziali erogate dall'INPS;
- Indennità di mobilità in deroga;
- Indennità di maternità;
- Indennità di malattia per i lavoratori parasubordinati;
- Congedo parentale.

Si aggiungano, poi, anche le richieste di pensioni, atteso il loro grande valore sociale.





*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Ebbene, riconoscere al singolo professionista competente la possibilità di gestione diretta delle pratiche indicate (ora di competenza esclusiva dei Patronati) determinerebbe un grande risparmio per la collettività in termini di costi e produrrebbe una maggiore snellezza nella conclusione positiva delle pratiche medesime.

\*\*\*

## **5. SUL LAVORO AGILE**

### **Considerazioni sul lavoro agile**

La necessità delle aziende è sempre più quella di prestazioni lavorative qualitativamente e redditivamente ottimali e pertanto è necessario che le aziende siano disposte ad investire di più sui lavoratori come persone. Questi, infatti, ora come non mai, hanno la necessità di conciliare le esigenze lavorative con quelle personali e familiari e, grazie alla flessibilità del rapporto di lavoro, l'azienda può divenire il soggetto in cui trovare soddisfazione ad una serie di aspettative che vanno oltre la semplice componente monetaria della retribuzione. In questo senso una crescente importanza stanno assumendo le misure per la conciliazione fra lavoro e vita privata e per la condivisione dei ruoli nella famiglia: dai congedi, agli orari flessibili, al part-time, alla banca ore, fino ad arrivare al telelavoro e alla sua più recente evoluzione chiamata lavoro agile.

\*\*\*

Con l'inizio del 2016 è tornato forte e dominante il confronto politico e giuslavoristico sullo smart working, anche e soprattutto in connessione al fatto che nella seconda parte del DDL Collegato lavoro 2016 il Governo ha inserito una parte specifica dedicata alla disciplina del lavoro agile, decidendo così di provare a regolamentare lo smart working in Italia. Il DDL ha superato il parere della commissione Bilancio del Senato, e sta per passare all'esame della Commissione Lavoro.

La discussione che ruota attorno al lavoro agile non è solo di tipo tecnico ed improntata sulla prestazione lavorativa, bensì, come noto, è anche connessa con un discorso ben più generale legato al miglior bilanciamento dei tempi di vita e dei tempi di lavoro, in un'ottica di riduzione della mobilità, di vicinanza alla famiglia, di miglior gestione del tempo, della possibilità di conciliare necessità personali/famigliari con innegabili impatti positivi non solo sui lavoratori e sul loro modo di produrre ed essere parte dell'azienda, ma anche su fattori ambientali di non minor rilievo.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

I modelli organizzativi di lavoro agile sono espressione della fiducia dei datori di lavoro nei confronti dei propri dipendenti i quali, sentendosi maggiormente responsabilizzati, vedono aumentare anche il loro senso di appartenenza alla realtà aziendale. È perciò innegabile che una maggior valorizzazione della qualità del lavoro e delle performance dei singoli porti con sé una crescente autonomia dei lavoratori e un forte e rinnovato orientamento ai risultati.

I progetti di smart working e di lavoro agile si basano su tre fondamentali pilastri che sono:

1. le risorse umane, le quali devono essere pronte a rivedere il proprio ruolo all'interno dell'azienda in un'ottica di flessibilità e disponibilità nel creare maggiori sinergie con la direzione aziendale al fine del buon funzionamento del progetto;
2. tecnologia, senza l'utilizzo della quale non è ormai possibile attuare progetti di smart working/lavoro agile veramente funzionali e in grado di permettere prestazioni lavorative integrate nel sistema generale;
3. monitoraggio costante, poiché è indispensabile un'analisi dei risultati del lavoro per valutare l'efficienza del personale a seguito dell'introduzione del nuovo modello organizzativo del lavoro.

È ormai stato appurato dalle aziende che hanno messo in atto progetti di smart working e di lavoro agile che questi determinano un miglioramento in termini produttività, di crescita dei profitti e di reputazione aziendale.

Ad impedire il pieno sviluppo e la massima diffusione di questo modello finora ci sono stati, da un lato i pregiudizi culturali di parte degli imprenditori che temono che i dipendenti non lavorino con lo stesso impegno, e dall'altro i timori dei dipendenti, preoccupati che si vengano a creare attriti, all'interno dell'azienda, tra chi lavora in modo flessibile e chi no. Inoltre, è più diffusa di quanto si possa pensare l'incapacità di molti lavoratori di utilizzare a pieno e al meglio gli strumenti tecnologici (ad esempio, per quanto possa sembrare banale, utilizzare soluzioni di audio e video conferenza) finanche l'impossibilità o la chiusura mentale di imprenditori che non procurano ai propri dipendenti strumenti tecnologici veramente al passo con i tempi.

\*\*\*

### **I contenuti più interessanti del DDL sul lavoro agile**

Il testo del DDL è molto semplice e piuttosto sintetico; è infatti composto da soli 9 articoli.

Da questa scelta legislativa si evince che la volontà del Legislatore è, in realtà, quella di dettare regole di base che colmino il vuoto normativo e diano fiducia alle aziende, spronandole a implementare progetti di lavoro agile. Infatti, come enunciato nell'articolo 8 dello stesso DDL, viene lasciata ai contratti collettivi, di qualsiasi livello, la possibilità di



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

integrare la disciplina normativa, allo scopo di agevolare i lavoratori e le imprese che intendano svolgere prestazioni lavorative in modalità di lavoro agile.

Ancora una volta, il Legislatore degli ultimi anni decide di dare risalto allo strumento della contrattazione collettiva, anche aziendale, come per ricordare ai datori di lavoro che attraverso gli accordi sindacali di secondo livello si possono ottenere grandi risultati in termini di flessibilità. Il pensiero deve immediatamente correre all'enunciazione generale dell'articolo 51 del D.lgs. 81/2015 , per poi andare all'articolo 23 del D.lgs. 80/2015 , specifico sul tema del telelavoro (da verificare se estensibile al lavoro agile), che per escludere i telelavoratori (si auspica da leggersi, ora, come "lavoratori agili") dal computo numerico ai fini delle normative di legge e CCNL richiede che il modello organizzativo, adottato per motivi legati ad esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, sia fissato in accordi collettivi stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Il DDL, entrando nel dettaglio per una breve analisi, definisce il lavoro agile come l'esecuzione della prestazione lavorativa solo in parte all'interno dei locali aziendali e con i soli vincoli di orario massimo derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva. Quello che salta subito all'occhio è che luoghi, tempi, modi e spazi della prestazione lavorativa escono dagli schemi organizzativi tradizionali del lavoro subordinato.

Per la corretta attivazione del singolo progetto di lavoro agile è necessario un accordo scritto nel quale le parti manifestino la propria volontà in favore del lavoro agile e definiscano le modalità di esecuzione della prestazione resa fuori dai locali aziendali, stabiliscano gli strumenti utilizzati dal lavoratore e le fasce orarie di rispetto dei tempi di riposo del lavoratore.

Nessuna discriminazione economica o normativa deve derivare per il lavoratore della sua partecipazione al progetto di lavoro agile, così come non deve perdersi il diritto del datore di lavoro di controllare la prestazione resa dal lavoratore in modalità di lavoro agile nei limiti espressamente indicati dall'accordo individuale e nel rispetto della disciplina di legge in materia di controlli a distanza del lavoratore.

### **Il problema della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nel lavoro agile**

Una piccola parentesi specifica merita di essere dedicata a uno degli ostacoli principali che hanno sempre incontrato i datori di lavoro che prendevano in considerazione l'ipotesi di adottare il modello organizzativo dello smart working, in particolare in quella che ora è la forma del lavoro agile: come garantire la tutela della salute e della sicurezza di un lavoratore che non può essere controllato in maniera tradizionale?

Il problema principale è quello di garantire la sicurezza dei luoghi di svolgimento della prestazione lavorativa, dal momento che, potenzialmente, il lavoratore sarebbe legittimato a lavorare dove vuole. L'impossibilità di controllare i



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

luoghi, quindi, rendeva sostanzialmente impossibile per il datore di lavoro farsi garante della sicurezza del lavoratore e poneva seri dubbi anche sull'effettivo intervento dell'INAIL in caso di infortunio occorso in un luogo non precedentemente ispezionato dal datore di lavoro. Pertanto, nel momento in cui al datore di lavoro sorgevano dubbi sull'intervento dell'Istituto e si palesava l'ipotesi di una sua totale e completa responsabilità, l'idea dello smart working veniva abbandonata.

Sul punto è, in primis, intervenuto l'INPS con una circolare il cui contenuto è stato sostanzialmente ripreso dal DDL sul lavoro agile, che opta per una parziale deresponsabilizzazione del datore di lavoro, impossibilitato a garantire il rispetto da parte del lavoratore di tutti gli accorgimenti normalmente posti in essere in sede, in favore di una collaborazione attiva del lavoratore.

Secondo il testo normativo, infatti, il datore di lavoro resta obbligato a garantire la tutela della salute e della sicurezza del lavoratore anche quando egli svolga la propria prestazione lavorativa in modalità di lavoro agile, però, al fine di dare attuazione all'obbligazione di sicurezza, e tenuto conto dell'impossibilità di controllare i luoghi di svolgimento della prestazione lavorativa, il datore di lavoro deve consegnare una informativa periodica, con cadenza almeno annuale, nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alle modalità di svolgimento della prestazione.

L'obbligazione del datore di lavoro diviene, quindi, quella di rendere pienamente consapevole il lavoratore dei rischi e renderlo partecipe di una fondamentale cooperazione nell'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro stesso.

Il DDL, poi, dedica un articolo (art. 7) alla materia dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni e le malattie professionali, tentando, quindi, di regolare anche l'intervento dell'INAIL, che molto preoccupava i datori di lavoro. In particolare, relativamente alla tematica degli infortuni occorsi al lavoratore agile, il DDL abbraccia la teoria di distinguere tra infortuni causati da un rischio connesso con lo svolgimento dell'attività lavorativa (sia esso specifico, ambientale o generico aggravato) da quelli causati dal cosiddetto 'rischio elettivo'. Si conferma, anche e a maggior ragione in caso di lavoro agile, il limite all'indennizzabilità degli infortuni sul lavoro, per cui se il rischio che ha generato l'infortunio non è connesso con la prestazione lavorativa, l'infortunio stesso non sarà tutelato.

Il DDL, poi, si occupa anche della specifica tematica degli infortuni in itinere, ossia quelli occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori dei locali aziendali: tali casi sono tutelati, nei limiti e alle condizioni generali stabilite dalla normativa in materia, quando la scelta del luogo della prestazione sia dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita, socialmente apprezzabili, con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza.

\*\*\*

### Considerazioni conclusive

Si conferma l'assunzione positiva del riconoscimento normativo di una forma di prestazione lavorativa "moderna", resa nel rispetto delle tutele e delle esigenze della organizzazione produttiva, nell'ottica di una flessibilità genuina e virtuosa.

A tale scopo può risultare utile la previsione della possibilità di introdurre forme contrattuali di lavoro agile atipiche, anche in deroga alla disciplina generale di legge o della contrattazione collettiva, purché gli accordi individuali raggiunti dalle parti contraenti siano formalizzati presso le Commissioni di certificazione e con le garanzie di protezione previste dai procedimenti richiesti.

Giova sul punto sottolineare l'importanza che deve assumere la c.d. contrattazione individuale certificata, la quale può ben derogare sia alla contrattazione collettiva sia alla norma di legge, purché in presenza di parametri minimi di rispetto delle condizioni di lavoro e di compenso.

Occorre svincolare il rapporto di lavoro dall'egida più strettamente pubblicistica, rivitalizzando l'autonomia privata grazie allo strumento delle certificazioni contrattuali e all'ampliamento degli strumenti conciliativi ed arbitrali. Già nell'art. 8 del D.L. 138/11 tale intento viene a consacrarsi attraverso una legittimazione della c.d. delegificazione consociativa, tesa a riscrivere la disciplina del rapporto di lavoro in relazione alle esigenze della singola azienda, per mezzo dello strumento del contratto collettivo. Il legislatore, prendendo atto del fenomeno di sostanziale paralisi del sistema lavoro, vittima della sua stessa particolarizzazione e complessità applicativa, ha messo a disposizione delle parti sociali uno strumento normativo nuovo (contratto di prossimità), che consente di introdurre nell'ordinamento giuridico italiano una delegificazione del rapporto di lavoro attraverso una regolamentazione contrattuale di stampo civilistico.

In questo ambito di positiva delegificazione, anche attraverso l'utilizzo del menzionato contratto di prossimità, si possono, dunque, individuare in sede di accordo individuale forme atipiche dell'istituto in commento.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

\*\*\*

**In particolare sul dovere di custodia**

Si dovrebbe inserire il dovere di custodia da parte del dipendente dei beni aziendali conferiti per il lavoro agile.

\*\*\*

**In particolare sulla forma e recesso**

Si dovrebbe prevedere in maniera chiara la facoltà di avviare il lavoro agile anche ai rapporti di lavoro in corso di esecuzione; ciò per evitare che la nullità indicata come sanzione dell'assenza di forma scritta possa essere strumentalizzata da una delle parti affermando che la pattuizione di lavoro agile deve preesistere al contratto di lavoro per sottrarsi alle sue disposizioni.

\*\*\*

**In particolare sul potere disciplinare**

Si dovrebbe prevedere, oltre alle condotte di rilievo disciplinare, anche la tipologia di sanzione applicabile. Inoltre, si potrebbe prevedere la facoltà di certificazione di tali clausole, così da prevenire condotte elusive.

\*\*\*

**In particolare sugli Incentivi**

Si potrebbe prevedere un incentivo di natura normativa rappresentato dal fatto che per il periodo in cui vige l'accordo di lavoro agile il lavoratore non si computa nell'organico, ai fini dell'applicazione di norme di legge o contratto collettivo che fanno riferimento all'organico aziendale.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

## RELAZIONE ED APPROFONDIMENTO

### A CURA DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI CONTABILI

#### **Indice**

1. STUDI DI SETTORE DEI LAVORATORI AUTONOMI
  2. PROROGA AUTOMATICA DEI TERMINI DI PRESENTAZIONE DICHIARAZIONI E COMUNICAZIONI FISCALI E DEI TERMINI DI VERSAMENTO
  3. SOSPENSIONE FERIALE DEI TERMINI AMMINISTRATIVI TRIBUTARI A CARICO DEI CONTRIBUENTI
  4. OBBLIGO DI ATTIVAZIONE DEL POS
  5. PRESUNZIONE LEGALE DI MAGGIORI COMPENSI DERIVANTE DAI VERSAMENTI NON GIUSTIFICATI SUI CONTI CORRENTI BANCARI
  6. REDDITI DI LAVORO AUTONOMO
    - 6.1. Plusvalenze e minusvalenze relative a beni strumentali
    - 6.2. Spese di viaggio anticipate dal committente relative all'esercizio dell'attività professionale
    - 6.3. Rimborsi spese
    - 6.4. Spese di aggiornamento professionale
    - 6.5. Spese di ammodernamento e di ristrutturazione degli immobili e, in generale, dei beni strumentali
    - 6.6. Ammortamenti lavoratori autonomi e titolari di reddito di impresa in contabilità semplificata
    - 6.7. Deduzione contributi previdenziali dal reddito di categoria
- Allegato 1: Abrogazione degli Studi di settore per gli esercenti arti o professioni
- Allegato 2: Proroga automatica dei termini per adempimenti dichiarativi, comunicativi e di versamento
- Allegato 3: Sospensione feriale dei termini amministrativi e tributari a carico dei contribuenti

*Nel ringraziare per l'opportunità concessa di esprimere in questa sede le proprie considerazioni riguardo al disegno di legge in oggetto, sono di seguito illustrate alcune osservazioni e proposte di modifica della disciplina fiscale del lavoro autonomo che i Commercialisti ritengono di prioritaria importanza per la semplificazione degli adempimenti e per una maggiore organicità e coerenza sistematica della materia.*



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

*Si precisa che il presente documento è già stato presentato al Tavolo per le semplificazioni fiscali istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze dal Viceministro alle Finanze, On.le Luigi Casero, nonché all'Agenzia delle Entrate.*

\*\*\*

## **1. STUDI DI SETTORE DEI LAVORATORI AUTONOMI**

Sul fronte degli studi di settore dei professionisti e dei lavoratori autonomi in genere, si ritiene, preliminarmente, ormai superato il modello di ricostruzione dei compensi attribuibili al contribuente sulla base delle elaborazioni statistiche basate sugli studi.

Si propone pertanto l'abrogazione degli studi di settore con riferimento a tale categoria di contribuenti.

**(v. Allegato 1)**

## **2. PROROGA AUTOMATICA DEI TERMINI DI PRESENTAZIONE DICHIARAZIONI E COMUNICAZIONI FISCALI E DEI TERMINI DI VERSAMENTO**

Si propone la proroga automatica dei termini per la presentazione di dichiarazioni e comunicazioni fiscali nonché per il versamento dei tributi di competenza dello Stato e degli enti locali al verificarsi di ritardi nella pubblicazione, anche sui siti *internet* degli enti impositori, dei prodromici provvedimenti attuativi ovvero del *software* applicativo necessario all'effettuazione degli stessi adempimenti.

Si intende in tal modo dare effettiva attuazione al principio recato dal comma 2 dell'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 ("Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente"), secondo il quale *"in ogni caso, le disposizioni tributarie non possono prevedere adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti"*. Principio il cui rispetto risulta vanificato in caso di ritardo nell'adozione dei necessari provvedimenti di proroga.

L'automatismo della proroga garantirebbe maggiore certezza ai contribuenti e agli intermediari chiamati a prestare loro assistenza e semplificherebbe lo svolgimento degli adempimenti fiscali, garantendo il costante rispetto di un termine minimo di sessanta giorni intercorrente fra la data di pubblicazione, anche sui siti *internet* dei rispettivi enti





*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

impositori, dell'eventuale provvedimento attuativo ovvero del *software* applicativo necessario per l'adempimento dichiarativo, comunicativo o di versamento e quello di scadenza dell'adempimento stesso.

(v. Allegato 2)

### **3. SOSPENSIONE FERIALE DEI TERMINI AMMINISTRATIVI TRIBUTARI A CARICO DEI CONTRIBUENTI**

Si propone la sospensione feriale dei termini amministrativi tributari relativi agli adempimenti di carattere tributario a carico dei contribuenti conseguenti allo svolgimento dell'attività istruttoria da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria, quali le Agenzie delle Entrate e delle Dogane, la Guardia di Finanza e gli enti territoriali preposti all'accertamento e alla riscossione dei tributi locali.

La norma trova giustificazione nella ristrettezza dei tempi a disposizione del contribuente per assolvere agli obblighi di collaborazione nei confronti degli organi verificatori, che renderebbero impossibile l'adempimento tempestivo laddove la richiesta istruttoria sia comunicata o notificata in prossimità della pausa estiva.

La norma proposta risulterebbe analoga a quella già recata dall'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, in relazione ai termini processuali: si dovrebbe, pertanto, stabilire la sospensione di diritto di tutti i termini amministrativi (iniziali o finali) a carico dei contribuenti ricadenti nell'arco temporale dal 1° al 31 agosto.

Sarebbero in tal modo sospesi nel periodo feriale, tra gli altri, i termini per le risposte ai preavvisi di irregolarità, alle richieste di informazioni e di documenti, alle nuove comunicazioni di cui all'art. 1, commi da 634 a 636, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 con le quali l'Agenzia delle Entrate mette preventivamente a disposizione del contribuente gli elementi e le informazioni in suo possesso riferibili allo stesso contribuente, nonché ad ogni altra richiesta istruttoria da parte degli organi di controllo (risposte a questionari, inviti a comparire, ecc.). La medesima sospensione feriale dovrebbe, inoltre, applicarsi ai termini relativi alla definizione degli atti emessi dai medesimi organi, quali, ad esempio, i c.d. avvisi bonari di cui agli articoli 36-*bis* e 36-*ter* del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600. (v. Allegato 3)

### **4. OBBLIGO DI ATTIVAZIONE DEL POS**

Con riferimento all'obbligo che incombe su imprese, esercenti al minuto e professionisti di accettare pagamenti effettuati tramite POS, la Legge di stabilità 2016 (L. 28 dicembre 2015, n. 208 – art. 1, comma 900), al fine, evidentemente, di favorire la tracciabilità dei pagamenti, ha previsto, da una parte, la possibilità di pagare con *bancomat* o carte di credito anche importi inferiori a 5 euro (eliminando quindi il previgente limite di 30 euro), e ha demandato, dall'altra, ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia,



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

la disciplina “*dell'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie ... , anche con riferimento alle fattispecie costituenti illecito ...*”.

Orbene, a parte la singolarità della devoluzione ad una norma di rango secondario della fissazione del regime sanzionatorio applicabile, in aperta violazione del principio di legalità costituzionalmente previsto, la misura non sembra neppure ben coordinata con la previsione, anch'essa inclusa nella Legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 899), che innalza l'asticella per l'utilizzo del contante a 3.000 euro.

Pur condividendo la necessità di rispondere contemporaneamente all'esigenza di combattere l'evasione fiscale (assicurando una maggiore tracciabilità dei pagamenti) e di non comprimere i consumi, occorre, a nostro parere, introdurre qualche correttivo in merito ai soggetti obbligati a dotarsi di POS.

Tale obbligo dovrebbe essere circoscritto a imprese, esercenti al minuto e professionisti con attività rivolta ad una clientela di consumatori finali.

Per coloro che invece si rivolgono ad una clientela di sostituti d'imposta obbligati alla ritenuta sui pagamenti che effettuano, l'ulteriore obbligo di tracciare detto pagamento con il POS risulta, evidentemente, ultroneo e poco utile ai fini del contrasto all'evasione.

Si pensi, per fare un esempio, a tutti i giovani professionisti che svolgono la loro attività all'interno dello studio del proprio “*dominus*” e che fatturano unicamente al professionista titolare dello studio (che sicuramente non eroga i compensi ai propri collaboratori con il *bancomat*).

Ma si pensi anche a tutti i professionisti con attività rivolta esclusivamente nei confronti di imprese e di altri professionisti che fatturano compensi sempre soggetti a ritenuta.

In tutti questi casi, occorrerebbe dunque prevedere l'esclusione dall'obbligo di dotarsi del POS, risolvendosi quest'ultimo, nella specie, in un accessorio inutile e costoso.

Per tutti gli altri, andrebbe invece prevista la disapplicazione delle sanzioni (in via di introduzione) qualora, pur non disponendo del POS, il lavoratore autonomo dimostri che tutti gli incassi sono comunque avvenuti tramite strumenti tracciabili (bonifici bancari, conti correnti postali, ecc.).

## **5. PRESUNZIONE LEGALE DI MAGGIORI COMPENSI DERIVANTE DAI VERSAMENTI NON GIUSTIFICATI SUI CONTI CORRENTI BANCARI**

Si propone l'abrogazione della presunzione legale di maggiori compensi riguardante i c.d. “versamenti non giustificati” sui conti correnti bancari di cui all'art. 32, primo comma, n. 2), del D.P.R. n. 600 del 1973.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Si tratta di un intervento che era già stato previsto dall'art. 31, comma 1-*bis*, lett. *e*), dello schema originario di decreto legislativo in materia di revisione del sistema sanzionatorio, il quale prevedeva infatti l'abrogazione delle presunzioni legali (previste dal n. 2 del citato art. 32, primo comma) di maggiori compensi derivanti dai versamenti non giustificati effettuati su conti correnti e altri rapporti finanziari da parte dei lavoratori autonomi.

La totale fuoriuscita dei lavoratori autonomi dall'ambito soggettivo di applicazione delle presunzioni legali di cui alla disciplina citata era controbilanciata, nello schema originario di decreto legislativo, dalla previsione di una nuova fattispecie sanzionatoria contenuta nel comma 7-*bis* dell'art. 11 del D.Lgs. n. 471/1997 secondo cui in caso di mancata o inesatta indicazione del soggetto beneficiario delle somme prelevate nell'ambito dei rapporti finanziari e delle relative operazioni di cui all'art. 32, primo comma, n. 2, del D.P.R. n. 600 del 1973, si sarebbe dovuta applicare una sanzione dal 10 al 50 per cento di dette somme, salvo che le stesse non fossero risultate dalle scritture contabili.

Al di là dell'opportunità o meno di introdurre una simile fattispecie sanzionatoria, è evidente che le presunzioni legali sui versamenti (così come quelle sui prelevamenti già dichiarate incostituzionali dal giudice delle leggi con la sentenza n. 228/2014), introdotte in un periodo storico in cui vigeva il c.d. segreto bancario e le banche dati a disposizione del Fisco erano poche e difficilmente interoperabili tra di loro, non trovano più giustificazione alla luce dei sempre più incisivi poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria che, grazie all'avvento della telematica, può attualmente disporre di una mole ingente di dati con cui poter selezionare i soggetti a rischio e intercettare le basi imponibili eventualmente sottratte ad imposizione, con un'efficacia ben maggiore dell'azione di recupero dell'evasione.

Si propone pertanto l'abrogazione della predetta presunzione legale.

## **6. REDDITI DI LAVORO AUTONOMO**

L'attuale formulazione dell'art. 54 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (c.d. TUIR – Testo Unico delle Imposte sui Redditi), avente ad oggetto i criteri di determinazione dei redditi di lavoro autonomo, è di difficile lettura e non tiene conto delle diversità formali e sostanziali rispetto agli esercenti attività di impresa.

E' quindi necessaria una serie di interventi mirati di semplificazione tenendo conto dei principi fondamentali posti a fondamento della determinazione del reddito di lavoro autonomo: il principio di cassa e l'inerenza delle spese.

Le modifiche proposte tengono conto dei dubbi interpretativi dovuti all'attuale formulazione della norma. Esse hanno pertanto quali unici obiettivi la semplificazione e la riduzione del numero di adempimenti posti a carico degli esercenti arti e professioni.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

### **6.1. Plusvalenze e minusvalenze relative a beni strumentali**

Si ritiene, innanzitutto, necessario eliminare la rilevanza fiscale delle plusvalenze e minusvalenze relative a beni strumentali realizzate nell'ambito delle attività, rilevanza introdotta nel 2006 (per i beni mobili) e nel 2007 (per i beni immobili) con l'intento di adeguare la disciplina in materia a quella relativa ai redditi di impresa.

L'intervento, nel corso di questi dieci anni di applicazione, ha mostrato più di qualche limite.

Per quanto concerne i beni mobili strumentali, è dimostrabile come gli effetti che ne sono conseguiti in termini di maggior gettito per l'Erario sono praticamente irrilevanti.

Nella maggior parte dei casi i beni mobili strumentali impiegati nell'esercizio dell'attività professionale esauriscono la loro utilità nella "struttura" all'interno della quale sono impiegati fino alla "distruzione" o al mancato funzionamento degli stessi. Ben difficilmente sono oggetto di cessione al termine del processo di "impiego" nello studio professionale o nell'ipotesi in cui sono trasferiti a terzi l'operazione viene effettuata, solitamente, senza il conseguimento di alcun corrispettivo.

Per quanto concerne i beni immobili strumentali utilizzati esclusivamente per l'esercizio dell'attività professionale, va ricordato che le quote di ammortamento del loro costo di acquisto sono deducibili fiscalmente soltanto se riferite ad immobili acquistati nel triennio 2007-2009, il che pone già una prima evidente anomalia relativamente agli immobili acquistati dal 2010 in poi che seppur non ammortizzabili sarebbero, in linea di principio, plusvalenti se ceduti a terzi o se destinati a finalità estranee all'esercizio dell'attività, anche in sede di sua cessazione.

Per tale motivo, le istruzioni al quadro RE del modello UNICO degli ultimi anni hanno precisato che nel rigo destinato alla dichiarazione delle plusvalenze relative ai beni immobili (nel mod. UNICO PF 2016, il rigo RE4) vanno indicate le plusvalenze dei beni strumentali "*compresi gli immobili acquistati nel 2007, nel 2008 e nel 2009*", con ciò lasciando intendere che per quelli acquistati dal 2010 in poi l'eventuale plusvalenza realizzata non va dichiarata, in quanto non imponibile fiscalmente.

Ma vi è un altro aspetto da considerare che è quello relativo alla qualifica di bene strumentale relativo all'attività. Ai sensi dell'attuale testo dell'art. 43, comma 2, del TUIR, ai fini delle imposte sui redditi si considerano strumentali gli immobili utilizzati esclusivamente per l'esercizio dell'arte o professione da parte del possessore, per cui in presenza di destinazione effettiva dell'immobile all'esercizio dell'attività, il bene resta strumentale pur non dando diritto alla deduzione delle quote di ammortamento relative al costo di acquisto.

Tale circostanza pone gli esercenti arti e professioni in una situazione di "svantaggio" rispetto agli imprenditori individuali.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

L'art. 65 del TUIR, riguardante i c.d. "beni relativi all'impresa", consente infatti agli imprenditori individuali proprietari di un bene immobile di tenerlo escluso dal patrimonio di impresa, pur se lo stesso viene utilizzato esclusivamente per l'esercizio dell'attività, con l'ulteriore conseguenza dell'irrelevanza delle plusvalenze nei casi di cessione o destinazione a finalità extra-imprenditoriali del bene.

Ebbene, la medesima facoltà dovrebbe essere prevista per i professionisti con la possibilità di escludere dai beni relativi all'attività di lavoro autonomo gli immobili eventualmente impiegati per tale attività. La circostanza consentirebbe di continuare a considerare in deduzione le spese di gestione ad essi relative (condominio, utenze, etc.), ma escluderebbe la rilevanza fiscale degli ammortamenti e delle eventuali plusvalenze o minusvalenze realizzate. L'irrelevanza del plusvalore sarebbe infatti logica, diretta e coerente conseguenza dell'ineducibilità delle quote di ammortamento, in analogia a quanto attualmente specificato in via amministrativa nelle istruzioni ai modelli di dichiarazione a proposito degli immobili strumentali acquistati dal 2010 in poi.

## **6.2. Spese di viaggio anticipate dal committente relative all'esercizio dell'attività professionale**

L'ipotesi in cui il committente (della prestazione professionale) sostenga direttamente (in luogo del professionista) le spese alberghiere e di somministrazione di alimenti e bevande, riguarda frequentemente anche le spese di viaggio.

Pertanto, la previsione che le spese sostenute direttamente dal committente "non costituiscono compensi in natura per il professionista" deve essere espressamente estesa anche alle spese di viaggio e a qualsiasi altra spesa anticipata dal committente, relativa all'incarico professionale conferito.

Diversamente, sulla base di un'illogica e irrazionale interpretazione letterale della disposizione alcuni oneri anticipati dal committente (le spese di viaggio) assumerebbero (come sostenuto dall'Agenzia delle entrate nei propri documenti di prassi amministrativa) la qualificazione di compensi in natura, con ulteriori adempimenti posti a carico del professionista, a fronte di alcun beneficio in termini di gettito.

Infatti, se da una parte si assoggettano a tassazione le spese di viaggio anticipate dal committente (con obbligo di fatturazione in capo al professionista), lo stesso professionista conserva il diritto di dedurre integralmente i predetti oneri. L'unico beneficio per l'erario è rappresentato dall'anticipazione finanziaria dovuta all'applicazione della ritenuta sui compensi in natura. Tuttavia, la ritenuta viene scomputata dal professionista in sede di dichiarazione dei redditi con il conseguente "recupero" della anticipata tassazione. Ciò a fronte di una serie di adempimenti che, come ricordato, comportano complessità di gestione, senza alcun incremento di gettito per l'erario.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

### **6.3. Rimborsi spese**

Il trattamento fiscale dei rimborsi spese, come interpretato dall'Amministrazione finanziaria, risulta scarsamente coerente sotto il profilo sistematico e provoca ingiustificate disparità di trattamento tra i casi in cui le spese sono sostenute direttamente dall'esercente l'arte o professione e quelli in cui le stesse vengono, invece, anticipate dal committente.

In quest'ultimo caso, l'art. 54 del TUIR stabilisce la totale irrilevanza per il lavoratore autonomo delle spese sostenute direttamente dal committente. Ne consegue che esse *“non costituiscono compensi in natura per il professionista”*, né (evidentemente) possono essere da quest'ultimo dedotte in sede di determinazione del reddito.

Secondo l'Amministrazione finanziaria, le medesime spese, se sostenute invece dal lavoratore autonomo e poi successivamente a questi rimborsate dal committente, sarebbero imponibili come compensi in natura, per cui le stesse devono essere fatturate e assoggettate a ritenuta alla fonte a titolo d'acconto.

E' evidente l'incoerenza sistematica di tale situazione, per cui sarebbe opportuno estendere ai rimborsi spese la disciplina già prevista per le spese anticipate dal committente.

Le limitazioni alla deducibilità di talune spese sostenute dai lavoratori autonomi (si pensi alle spese di vitto e alloggio e alle spese di rappresentanza) sono state infatti introdotte per *“forfetizzare”* l'inerenza di spese che potrebbero essere sostenute per finalità personali e familiari anziché professionali. Se, però, le stesse sono analiticamente *“riaddebitate”* al cliente, il contrasto d'interessi tra quest'ultimo ed il professionista dovrebbe evitare possibili abusi, a differenza di quanto si potrebbe, invece, verificare per le analoghe spese dedotte, ma non oggetto di rimborso.

Al fine di evitare ingiuste penalizzazioni, si dovrebbe inoltre prevedere la deducibilità delle spese sostenute dal lavoratore autonomo (per le quali gli accordi tra le parti prevedono il rimborso) qualora risulti successivamente accertato, anche a seguito dell'intrapresa delle relative azioni legali, che il cliente non abbia adempiuto all'obbligo di rimborsare tali spese.

### **6.4. Spese di formazione e di aggiornamento professionale**

Coerentemente con quanto precede dovrebbe essere modificato anche il comma 5 dell'art. 54 del TUIR che oggi prevede la limitazione al 50 per cento del loro ammontare della deducibilità delle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento professionale (per la partecipazione a convegni, congressi e altri eventi e simili).



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Infatti, in relazione ad un quadro normativo di riferimento completamente mutato rispetto al passato, sono venute meno le condizioni che hanno indotto il legislatore a prevedere la presunzione di parziale non inerenza di cui all'art. 54 del TUIR.

Allo stato attuale della normativa in vigore, il grado di complicazione del sistema fiscale è tale da imporre a qualsiasi professionista l'aggiornamento e la formazione professionale continua, che peraltro costituisce ormai un obbligo di legge previsto dai singoli ordinamenti professionali che hanno emanato specifici regolamenti di attuazione sul punto.

L'art. 5 del disegno di legge in oggetto modifica già la predetta disposizione prevedendo la deducibilità integrale, entro il limite annuale di 10.000 euro, delle *“spese per l'iscrizione a master e a corsi di formazione o di aggiornamento professionale nonché le spese di iscrizione a convegni e congressi”*. Andrebbe specificato che in tale ambito rientrano anche le spese di viaggio, vitto e alloggio connesse alla partecipazione ai predetti corsi o convegni, per le quali ultime due la normativa attualmente in vigore prevede una deducibilità ridotta nella misura del 75 per cento delle stesse e per un importo complessivamente non superiore al 2 per cento dei compensi percepiti.

Le spese alberghiere e relative alla somministrazione di alimenti e bevande inerenti alla partecipazione all'evento formativo eccedenti il limite complessivo di 10.000 euro resterebbero, in ogni caso, deducibili nella predetta misura ridotta prevista dalla disciplina generale.

#### **6.5. Spese di ammodernamento e di ristrutturazione degli immobili e, in generale, dei beni strumentali**

La disposizione attualmente in vigore necessita di una completa “revisione” e “semplificazione” dei criteri di deducibilità delle spese di manutenzione e ristrutturazione degli immobili.

Il dato normativo è impreciso e per tale ragione sussistono incertezze circa i criteri da seguire per individuare la quota di oneri deducibile qualora le spese di manutenzione e ristrutturazione ordinarie riguardino immobili di proprietà di soggetti terzi o acquisiti a titolo gratuito.

Non sempre è chiaro se sia possibile beneficiare della deduzione in un'unica soluzione nell'esercizio durante il quale è stata sostenuta la spesa (principio di cassa), ovvero se l'onere debba essere “suddiviso” in più esercizi. Si propone di adottare lo stesso criterio previsto per gli oneri sostenuti per la manutenzione e la ristrutturazione ordinaria degli immobili posseduti a titolo di proprietà.

E' quindi ammessa la deduzione della spesa in un unico esercizio (nell'anno di pagamento) nei limiti del 5 per cento del costo complessivo dei beni materiali ammortizzabili risultante all'inizio del periodo di imposta.





*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

La formulazione normativa attualmente in vigore penalizza, tra l'altro, i giovani che intendono iniziare un'attività di lavoro autonomo. Al fine di individuare le spese di manutenzione, ristrutturazione ed ammodernamento deducibili in un unico esercizio, si deve fare riferimento ad un plafond del 5 per cento del costo complessivo dei beni materiali esistenti all'inizio dell'esercizio. Sono di conseguenza svantaggiati i soggetti che hanno iniziato l'attività nell'anno essendo il plafond iniziale pari a zero.

La disciplina dovrebbe essere modificata prevedendo che nell'esercizio di inizio dell'attività il limite del 5 per cento sia elevato al 50 per cento, ed il costo complessivo dei beni materiali ammortizzabili sia riferito al termine dell'esercizio.

Con riferimento invece alle spese di manutenzione e ristrutturazione di natura incrementativa l'attuale criterio, che prevede la loro deducibilità unitamente al costo di acquisto, sotto forma di maggiori quote di ammortamento deducibili, non risulta applicabile agli immobili strumentali per i quali non è riconosciuta la deducibilità delle quote di ammortamento (immobili acquistati dal giugno 1990 a tutto il 2006 e immobili acquistati dal 2010 in poi) o a quelli detenuti in locazione o acquisiti a titolo gratuito, mancando in questi ultimi casi un costo di acquisto da ammortizzare. Si propone pertanto di ripristinare il previgente criterio di deducibilità delle spese di manutenzione e ristrutturazione aventi natura straordinaria, in quote costanti, nell'esercizio di sostenimento e nei quattro esercizi successivi.

Deve poi anche essere integrata la disciplina dei beni strumentali. In base alla disposizione attualmente in vigore non è chiaro se, nell'ipotesi di eliminazione dei beni strumentali, il costo residuo (non ammortizzato) possa essere considerato in deduzione in un unico esercizio. Se la spesa è inerente, quindi se il bene è stato effettivamente utilizzato nell'esercizio dell'attività di lavoro autonomo, sussistono tutte le condizioni per considerare in deduzione dal reddito professionale, il costo residuo non ammortizzato del bene eliminato.

#### **6.6. Ammortamenti lavoratori autonomi e titolari di reddito di impresa in contabilità semplificata**

Per quanto concerne gli immobili strumentali per l'esercizio dell'attività si propone di specificare che le quote di ammortamento ad essi relative sono deducibili dal reddito, analogamente a quanto già previsto per gli immobili acquisiti in *leasing*, con riferimento ai canoni relativi ai contratti stipulati dal 2014.

Soltanto in tal modo può essere infatti assicurata la parità di trattamento fiscale tra acquisto in piena proprietà e acquisto tramite locazione finanziaria da tempo perseguita dal legislatore in materia, ma anche dalla stessa prassi dell'Amministrazione finanziaria.





*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Si propone inoltre di elevare il limite di 516 euro (nuovo limite 1.000/1.500 euro) al fine della deducibilità in un'unica soluzione del costo di acquisto dei beni ammortizzabili. In tal caso, si propone di eliminare l'obbligo di indicazione di tali beni nel registro dei beni ammortizzabili, e di esibizione, in sede di verifica, di un apposito prospetto di dettaglio.

#### **6.7. Deduzione contributi previdenziali dal reddito di categoria**

Andrebbe prevista la deduzione dei contributi previdenziali dal reddito di lavoro autonomo e non da quello complessivo. Si tratta evidentemente di un onere strettamente inerente all'attività esercitata che dovrebbe dunque trovare riconoscimento in sede di determinazione del reddito di categoria.

La questione assume rilevanza soprattutto ai fini dell'IRAP, per i lavoratori autonomi soggetti al tributo regionale che potrebbero in tal caso ridurre la propria base imponibile, tenendo conto anche dei contributi previdenziali a loro carico.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

## ALLEGATO 1

### ABROGAZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE PER GLI ESERCENTI ARTI E PROFESSIONI

#### RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La presente proposta di legge è volta all'abrogazione degli studi di settore limitatamente agli esercenti arti e professioni titolari di reddito di lavoro autonomo di cui all'art. 53 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni. L'esigenza di procedere all'abrogazione degli studi di settore per tali soggetti si giustifica per diverse ragioni.

L'evoluzione del "modello" nel corso degli anni ha reso tale strumento eccessivamente complicato e non idoneo alla stima dei compensi che con il maggior grado di probabilità possono essere fondatamente riferibili ai contribuenti.

L'inidoneità dello strumento risulta tra l'altro avvalorata dalle crescenti difficoltà che si incontrano nell'interpretazione del risultato di stima e la circostanza ha determinato soluzioni spesso divergenti tra gli Uffici periferici dell'Agenzia delle entrate.

Inoltre, le peculiarità delle attività professionali, caratterizzate da prestazioni di tipo "intellettuale" rendono difficilmente stimabili i compensi con l'applicazione di una funzione di "regressione multipla".

La circostanza è ampiamente dimostrata dall'applicazione dei c.d. correttivi "anti crisi" aventi lo scopo di ridurre la soglia di compensi congrui stimati dal *software* Ge.Ri.Co., risultati il più delle volte inidonei ad "intercettare" la crisi economica che ha investito il nostro Paese.

Il superamento del modello attuale e quindi l'intento di abrogare gli studi di settore è anche dovuto all'inadeguatezza degli indicatori di coerenza. L'Agenzia delle entrate, al fine di dare concreta attuazione al "regime premiale" per i soggetti congrui e coerenti ai fini degli studi di settore previsto dall'articolo 10, commi 9 e seguenti, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha individuato ulteriori indici di coerenza.

I nuovi "parametri", la cui applicazione avrebbe dovuto essere circoscritta esclusivamente ai fini dell'accesso al "regime premiale", sono entrati a far parte a pieno titolo dei diversi studi di settore, determinando un notevole incremento del numero delle incoerenze, anche per effetto della loro inadeguatezza a cogliere le singole realtà professionali.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Non si è tenuto conto che i nuovi indicatori sono stati “concepiti” per una finalità diversa rispetto a quella propria degli studi di settore, rendendo il risultato dello studio ancor meno attendibile di quanto non era inizialmente.

A ciò si aggiunga che la compilazione del modello dei dati rilevanti ai fini degli studi di settore risulta estremamente difficoltosa e complessa per gli esercenti arti e professioni che, notoriamente, non sono soggetti obbligati alla tenuta di una contabilità analitica, con un grado di dettaglio molto elevato. Per la corretta compilazione del modello è infatti necessario mappare tutti gli incarichi ricevuti nel corso dell’anno, quelli degli anni precedenti in cui si è avuto un incasso nell’anno, indicare con assoluta precisione percentuale (addirittura due cifre dopo la virgola) l’incasso incarico per incarico, individuare quali sono stati gli incassi parziali nel corso dell’anno e quanti invece sono stati introitati interamente. A tal fine, occorre dunque rivedere il dettaglio delle singole fatture emesse (con relativa descrizione), delle lettere d’incarico sottoscritte dai clienti (non solo quelle dell’anno, ma anche dei precedenti), riconciliando il tutto con gli estratti conto bancari e le prime note cassa.

#### **Norme oggetto di intervento**

- Art. 62-*sexies*, comma 3, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

## **ABROGAZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE PER GLI ESERCENTI ARTI E PROFESSIONI**

### **ARTICOLO 1**

*(Abrogazione degli studi di settore per gli esercenti arti e professioni)*

All'art. 62-*sexies*, comma 3, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, dopo le parole "tra i ricavi," sono abrogate le seguenti parole "i compensi ed" e dopo l'ultimo periodo è aggiunto il seguente: "La disposizione di cui al periodo precedente non si applica ai 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."



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

## ABROGAZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE PER GLI ESERCENTI ARTI E PROFESSIONI

### QUADRO SINOTTICO

Norma attuale	Proposta di modifica
Art. 62- <i>sexies</i> , comma 3, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427	Art. 62- <i>sexies</i> , comma 3, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427
Gli accertamenti di cui all'articolo 39, primo comma lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e 54 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, possono essere fondati anche sull'esistenza di gravi incongruenze tra i ricavi, <del>i compensi</del> e i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dalle caratteristiche e dalle condizioni di esercizio della specifica attività svolta, ovvero dagli studi di settore elaborati ai sensi dell'articolo 62- <i>bis</i> del presente decreto.	Gli accertamenti di cui all'articolo 39, primo comma lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e 54 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, possono essere fondati anche sull'esistenza di gravi incongruenze tra i ricavi, i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dalle caratteristiche e dalle condizioni di esercizio della specifica attività svolta, ovvero dagli studi di settore elaborati ai sensi dell'articolo 62- <i>bis</i> del presente decreto. <b>La disposizione di cui al periodo precedente non si applica ai 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.</b>



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

## ALLEGATO 2

### PROROGA AUTOMATICA DEI TERMINI PER ADEMPIMENTI DICHIARATIVI, COMUNICATIVI E DI VERSAMENTO

#### RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La presente proposta di legge è volta a introdurre nel nostro ordinamento la proroga automatica dei termini per la presentazione di dichiarazioni e comunicazioni fiscali nonché per il versamento dei tributi di competenza dello Stato e degli enti locali al verificarsi di ritardi nella pubblicazione, anche sui siti *internet* degli enti impositori, dei prodromici provvedimenti attuativi ovvero del *software* applicativo necessario all'effettuazione degli stessi adempimenti.

Si intende in tal modo dare effettiva attuazione al principio recato dal comma 2 dell'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 ("Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente"), secondo il quale *"in ogni caso, le disposizioni tributarie non possono prevedere adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti"*. Principio il cui rispetto risulta vanificato in caso di ritardo nell'adozione dei necessari provvedimenti di proroga.

L'automatismo della proroga garantisce maggiore certezza ai contribuenti e agli intermediari chiamati a prestare loro assistenza e semplifica lo svolgimento degli adempimenti fiscali, garantendo il costante rispetto di un termine minimo di sessanta giorni intercorrente fra la data di pubblicazione, anche sui siti *internet* dei rispettivi enti impositori, dell'eventuale provvedimento attuativo ovvero del *software* applicativo necessario per l'adempimento dichiarativo, comunicativo o di versamento e quello di scadenza dell'adempimento stesso.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

**PROROGA AUTOMATICA DEI TERMINI  
PER ADEMPIMENTI DICHIARATIVI, COMUNICATIVI E DI VERSAMENTO**

**ARTICOLO 1**

*(Proroga dei termini)*

1. I termini per l'adempimento degli obblighi dichiarativi, comunicativi e di versamento relativi ai tributi, anche locali, sono automaticamente prorogati al sessantesimo giorno successivo alla data di pubblicazione dei provvedimenti attuativi necessari all'effettuazione dell'adempimento qualora gli stessi non siano pubblicati almeno sessanta giorni prima della scadenza di tali termini.
2. La proroga dei termini di cui al comma 1 opera altresì in caso di mancata pubblicazione, anche sui siti *internet* degli enti impositori, degli strumenti applicativi necessari per l'adempimento degli obblighi indicati nel medesimo comma.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

### ALLEGATO 3

#### SOSPENSIONE FERIALE DEI TERMINI AMMINISTRATIVI TRIBUTARI A CARICO DEI CONTRIBUENTI

##### RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Con la presente proposta di legge si introduce la sospensione feriale dei termini amministrativi tributari relativi agli adempimenti di carattere tributario a carico dei contribuenti conseguenti allo svolgimento dell'attività istruttoria da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria, quali le Agenzie delle Entrate e delle Dogane, la Guardia di Finanza e gli enti territoriali preposti all'accertamento e alla riscossione dei tributi locali.

La norma trova giustificazione nella ristrettezza dei tempi a disposizione del contribuente per assolvere agli obblighi di collaborazione nei confronti degli organi verificatori, che renderebbero impossibile l'adempimento tempestivo laddove la richiesta istruttoria sia comunicata o notificata in prossimità della pausa estiva.

Attraverso la norma qui proposta, nel periodo feriale sono sospesi, tra gli altri, i termini per le risposte ai preavvisi di irregolarità, alle richieste di informazioni e di documenti, alle nuove comunicazioni di cui all'art. 1, commi da 634 a 636, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 con le quali l'Agenzia delle Entrate mette preventivamente a disposizione del contribuente gli elementi e le informazioni in suo possesso riferibili allo stesso contribuente, nonché ad ogni altra richiesta istruttoria da parte degli organi di controllo (risposte a questionari, inviti a comparire, ecc.). La medesima sospensione feriale si applica, inoltre, ai termini relativi alla definizione degli atti emessi dai medesimi organi, quali, ad esempio, i c.d. avvisi bonari di cui agli articoli 36-*bis* e 36-*ter* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

La disposizione proposta è analoga a quella già recata dall'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, in relazione ai termini processuali. Viene, in particolare, stabilita la sospensione di diritto di tutti i termini amministrativi (iniziali o finali) a carico dei contribuenti ricadenti nell'arco temporale dal 1° al 31 agosto.





*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

## **SOSPENSIONE FERIALE DEI TERMINI AMMINISTRATIVI TRIBUTARI A CARICO DEI CONTRIBUENTI**

### ARTICOLO 1

*(Sospensione feriale dei termini)*

1. Il decorso dei termini relativi agli adempimenti di carattere tributario a carico dei contribuenti conseguenti all'attività istruttoria degli organi che effettuano i controlli, nonché dei termini relativi alla definizione degli atti emessi dai medesimi organi, è sospeso di diritto dal 1° al 31 agosto di ciascun anno e riprende a decorrere dalla fine del periodo di sospensione.
2. Ove il decorso del termine abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine di detto periodo.