

Commissioni riunite
7^a del Senato della Repubblica (Istruzione pubblica, beni culturali)
11^a del Senato della Repubblica (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)

Esame Disegni di legge n. 2039, 2090 e 2127.
Disciplina del lavoro nel settore creativo e dello spettacolo

Memoria della Banca d'Italia

Senato della Repubblica

(31 maggio 2021)

1. I disegni di legge in discussione

La pandemia da Covid-19 e le relative limitazioni alla mobilità e alle attività economiche hanno avuto conseguenze significative sul settore dello spettacolo, evidenziando tra l'altro una insufficiente copertura degli ammortizzatori sociali per i lavoratori coinvolti. Per il sostegno di questi ultimi, come per altri segmenti del mercato del lavoro, è stato necessario erogare indennità specifiche in regimi di durata temporanea.

Sebbene il problema dell'adeguatezza degli strumenti di welfare alle forme di lavoro flessibili sia relativo anche ad altri comparti, il settore dello spettacolo si distingue per la discontinuità dei rapporti occupazionali, conseguente alla durata dei servizi offerti. La provvisorietà occupazionale accompagna i lavoratori dello spettacolo per l'intero arco della carriera lavorativa, laddove in altre professioni i lavoratori tendono a raggiungere nel tempo una maggiore stabilità di impiego. Inoltre, secondo l'Istat, meno del 20 per cento degli iscritti al Fondo Previdenziale dei Lavoratori dello Spettacolo (FPLS)¹ ha generalmente rapporti di impiego in altri settori².

In tale contesto, i tre disegni di legge in discussione mirano ad adeguare le tutele per i lavoratori dello spettacolo, prospettando interventi strutturali; alcuni di questi sono stati già recepiti dal DL 73/2021, il cosiddetto decreto "sostegni-bis".

Il DDL n. 2039 è il più generale quanto a numero di lavoratori interessati e ambiti di intervento; questo disegno di legge:

- stabilisce il perimetro del settore di riferimento, adottando una definizione del comparto dello spettacolo più ampia di quella identificata, seppur indirettamente, dall'ordinamento vigente (cfr. Appendice);

¹ I contributi per i lavoratori dello spettacolo sono versati in questo apposito fondo separato gestito dall'INPS che ha ereditato i compiti dell'ex ENPALS (che includeva anche i lavoratori sportivi, confluiti nel Fondo Pensione Sportivi Professionisti - FPSP).

² Cfr, l'Audizione del 30 aprile 2019 del della Dr.ssa Vittoria Buratta, Direttore centrale per le statistiche sociali e il censimento della popolazione dell'Istat, presso la 7^a Commissione del Senato della Repubblica (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport), "*Indagine conoscitiva in materia di lavoro e previdenza nel settore dello Spettacolo*".

- esonera l'intero settore creativo, dello spettacolo e delle arti performative da diversi vincoli tesi a contenere il ricorso al lavoro temporaneo, introducendo anche la possibilità di stipulare contratti di prestazione occasionale (CPO);
- individua criteri specifici per la qualificazione del rapporto di lavoro come subordinato o autonomo;
- riduce ulteriormente i requisiti, già meno stringenti rispetto a quelli ordinari, per l'accesso a trattamenti assistenziali e previdenziali;
- introduce una nuova indennità di non-occupazione, denominata di *discontinuità*, estesa ai lavoratori subordinati e autonomi del settore, di durata pari alle giornate di contribuzione nei dodici mesi precedenti (almeno 51 per accedere alla prestazione).

Il DDL n. 2090:

- riduce i requisiti per l'accesso a trattamenti previdenziali per i lavoratori del comparto;
- interviene sulla regolamentazione dei trattamenti assicurativi e assistenziali, ma soltanto per una sottocategoria di lavoratori, specificatamente per le attrici e gli attori;
- propone l'introduzione di un credito d'imposta per alleggerire il carico fiscale delle imprese di produzione teatrale, in misura non inferiore al 15 per cento e non superiore al 40 per cento del costo complessivo della produzione teatrale³.

Infine il DDL n. 2127:

- fornisce definizioni per il settore creativo e la figura professionale dell'artista;
- delega le proposte di innovazione normativa a un istituendo Tavolo permanente, presieduto dal Ministro della cultura o da un suo delegato e composto da rappresentanti designati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

³ Un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle Finanze identificherebbe gli eventuali limiti di importo per produzione o beneficiario, la composizione della misura di costo presa a base di determinazione del beneficio, con la specificazione dei riferimenti temporali, nonché i requisiti, le condizioni e la procedura per la richiesta e il riconoscimento del credito.

2. *Alcune considerazioni generali*

È opportuno inquadrare la regolamentazione del comparto dello spettacolo, e in particolare la ricerca di un punto di equilibrio tra le esigenze produttive dell'impresa e quelle di tutela del lavoratore, nel contesto dell'ordinamento italiano.

La legislazione, al fine di riconoscere le peculiarità organizzative e produttive del settore, ha scelto di riservare un trattamento differenziato alle attività dello spettacolo, prevedendo vincoli al lavoro a termine molto più laschi rispetto a quelli degli altri comparti economici. Parallelamente i requisiti per l'accesso ai trattamenti assistenziali e previdenziali sono molto meno stringenti di quelli previsti per i lavoratori degli altri settori (cfr. Appendice). Nonostante ciò, proprio per l'estrema flessibilità delle forme contrattuali adoperabili, la frammentazione degli episodi occupazionali è spesso così elevata da precludere a molti l'accesso a tutele sufficienti. Ad esempio, un numero elevato di lavoratori non riesce a raggiungere il minimo di 20 anni di anzianità assicurativa richiesto per ottenere il trattamento pensionistico: ciò determina un drenaggio di risorse dal settore che non si traduce poi in prestazioni da parte del Fondo.

In una recente audizione⁴ il presidente dell'INPS ha dichiarato che la durata media annua delle posizioni lavorative nello spettacolo è di 100 giorni che scendono addirittura a 15 nel caso degli attori (oltre 80.000 persone).

Tali numeri sono in parte riconducibili alle specificità del settore, ma potrebbero anche segnalare la presenza di fenomeni di evasione o elusione fiscale. Sono state ad esempio ampiamente discusse, anche in sede di contrattazione collettiva, le difficoltà relative alla contabilizzazione delle giornate di prova⁵.

I disegni di legge attualmente in esame allargano ulteriormente le maglie del lavoro temporaneo e dell'accesso ai trattamenti assistenziali e previdenziali: tuttavia, se da un lato l'ampliamento dei margini di flessibilità può agevolare l'emersione di lavori

⁴ Cfr. l'Audizione del 27 ottobre 2020 del presidente dell'INPS, prof. Pasquale Tridico, presso la 7^a Commissione del Senato della Repubblica (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport) *“Lavoro e previdenza nel settore dello spettacolo”*.

⁵ Il recente Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro per lo spettacolo dal vivo, stipulato nel 2019, ha inserito l'obbligo di contabilizzare un minimo di almeno 21 giornate di prova, per rispondere alla diffusa pratica di pagare a forfait le giornate lavorative per la prova degli spettacoli.

discontinui e frammentati, dall'altro alcune norme potrebbero implicitamente indurre a comportamenti elusivi (come ad esempio la proposta del DDL n. 2039 di riconoscere, per ottenere l'accesso all'indennità di discontinuità, 3 giorni di contributi per ogni giorno di lavoro autonomo regolarmente dichiarato).

Se si reputa che il settore sia portatore di una utilità sociale da tutelare⁶, sarebbe opportuno da una parte riconoscere esplicitamente la necessità di un trattamento fiscale agevolato per le imprese private dello spettacolo, dall'altra assicurare una maggiore adesione alla regolamentazione, anche attraverso un rafforzamento dell'attività ispettiva. La previsione del DDL n. 2090 di un credito d'imposta per le imprese teatrali muove in questa direzione.

3. Alcune considerazioni puntuali sui disegni di legge in discussione

3.1 DDL n. 2039

Il DDL n. 2039 si propone l'obiettivo di fornire un quadro coerente per tutte le attività artistiche e creative che, anche alla luce dei progressi tecnologici, hanno superato i confini del tradizionale settore dello spettacolo. Emergono, tuttavia, diversi aspetti critici che potrebbero accentuare la già elevata frammentarietà delle carriere lavorative e non contrastare fino in fondo il lavoro sommerso:

- a) Come già discusso, la produzione di spettacoli specifici⁷ gode di una ampia libertà di ricorso al lavoro temporaneo (cfr. Appendice); l'articolo 2 del disegno di legge estende tale flessibilità a numerose altre attività sollevandole dall'obbligo di rispetto dei limiti previsti per i contratti a termine. Il perimetro del settore creativo, individuato nell'articolo 1, risulta eccessivamente generico e rischia di essere permeabile ad abusi e comportamenti opportunistici da parte di operatori la cui attività non si caratterizza come intrinsecamente discontinua.

⁶ Cfr. L. 10/2016.

⁷ Secondo la giurisprudenza l'esonero dai vincoli al ricorso al lavoro a termine richiede la temporaneità e specificità degli spettacoli: questi devono avere una durata limitata e predeterminata che non consenta lo stabile inserimento del lavoratore nell'impresa.

- b) L'articolo 3 definisce criteri specifici per qualificare come autonomo o dipendente un rapporto di lavoro nel settore creativo; tali criteri potrebbero parzialmente divergere da quelli da tempo individuati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, introducendo un ulteriore elemento di complessità delle norme⁸.
- c) La nuova "indennità di discontinuità" definita nell'articolo 5 rappresenta uno strumento a tutela dei lavoratori autonomi, che sarebbero altrimenti privi di un sostegno nei periodi in cui non sono occupati. Essa pone tuttavia tre questioni:
- sul piano operativo, l'accesso dei lavoratori subordinati allo stesso strumento rende necessari ulteriori interventi normativi per riconciliare la nuova disciplina con quella attuale della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), nonché con quella relativa all'indennità di disponibilità prevista dai contratti a intermittenza; il decreto "sostegni-bis", che come ricordato interviene sulla stessa materia, prevede invece una nuova indennità (Alas⁹) che si rivolge esclusivamente ai lavoratori autonomi e pertanto non soffre di tali criticità;
 - la previsione di escludere da questa indennità gli iscritti ad altri fondi di previdenza e i lavoratori il cui reddito prevalente proviene da altre attività potrebbe scoraggiare il perseguimento di opportunità occupazionali regolari, anche temporanee, in altri settori; per ovviare a tale problema sarebbe sufficiente ipotizzare, in caso di nuovo impiego in un altro comparto, la sospensione e non il decadimento dal beneficio;
 - in termini più generali, l'introduzione di questa indennità genera un problema di equità con i lavoratori autonomi impiegati in altri comparti e contribuisce ad aumentare la frammentarietà della rete di protezione sociale italiana.
- d) Alle imprese che intendono avvalersi delle prestazioni dei lavoratori dello spettacolo nei propri locali (ad esempio una compagnia teatrale che voglia allestire una rappresentazione dal vivo) è richiesto il "certificato di agibilità" che attesta, tra le altre cose, anche la regolarità contributiva del rapporto di lavoro. L'articolo 10 del disegno di legge prevede la possibilità di delegare ai lavoratori

⁸ Si veda ad esempio Cass. n. 812/1993.

⁹ Assicurazione per la disoccupazione involontaria dei lavoratori autonomi dello spettacolo.

autonomi la richiesta di tale certificato e il relativo pagamento dei contributi che dovranno essere poi rimborsati dal datore di lavoro. La misura potrebbe ulteriormente agevolare l'elusione contributiva, come suggerito anche dall'INPS con riferimento all'esperienza dei musicisti¹⁰.

3.2 DDL n. 2090 e DDL n. 2127

Il DDL n. 2090, pur prevedendo alcune misure analoghe al DDL n. 2039, se ne discosta poiché rivolto, in molte parti, esclusivamente alla professione di attrice e attore. Non appare evidente perché sia necessario restringere gli interventi a una sola figura professionale escludendo quelle attigue, articolando ulteriormente il quadro legislativo. L'ipotesi di un regime fiscale agevolato appare condivisibile se si reputa che il settore sia meritevole di supporto in quanto portatore di una utilità sociale; anche in questo caso non trova immediata giustificazione l'esclusione dal beneficio di attività artistiche e culturali analoghe.

Infine la previsione di un Tavolo Permanente, contenuta nel DDL n. 2127, potrebbe attenuare le difficoltà di rappresentazione dei lavoratori del settore.

¹⁰ La richiesta del certificato di agibilità, e quindi di pagamento dei contributi, ricade sul datore di lavoro, con l'eccezione dei lavoratori esercenti attività musicali; secondo l'INPS nel 2019 solo 1.697 musicisti hanno dichiarato almeno 1 giornata lavorativa.

Appendice: Il lavoro nello spettacolo nell'ordinamento italiano

L'ordinamento italiano non fornisce una definizione univoca di settore dello spettacolo: sono invece previsti elenchi di attività economiche¹¹ e di professioni¹² a cui viene riservato un trattamento differenziato, rispettivamente, per la regolamentazione dei contratti di lavoro e l'accesso agli strumenti assistenziali e previdenziali.

La preparazione e la produzione di spettacoli sono incluse in un elenco di attività che, sulla base del carattere stagionale, sono esentate dal rispetto di numerosi vincoli sui contratti di lavoro. In particolare nella regolamentazione del lavoro a termine non trovano applicazione le limitazioni relative alla quota di contratti temporanei sul totale della manodopera, alla loro durata, alla possibilità di rinnovi o proroghe, nonché alla regolamentazione circa l'apposizione di una causale^{13,14}. Al settore è inoltre riconosciuta una più ampia possibilità di ricorrere ai contratti intermittenti (o a chiamata)¹⁵. Infine nelle decisioni giurisprudenziali sulla subordinazione o autonomia di un rapporto di lavoro hanno trovato posto non solo i tradizionali criteri di etero-determinazione e dipendenza socio-economica, ma anche considerazioni circa la natura intellettuale delle prestazioni rese e la libertà creativa nella produzione di opere artistiche. Ad esempio i cantanti lirici, che non determinano autonomamente gli aspetti organizzativi legati alla loro prestazione lavorativa (e quindi in linea generale dovrebbero essere classificati tra i

¹¹ Il DPR 1525 del 1963, in attuazione della L. 230/1962, forniva un elenco di attività di carattere stagionale per cui era ammessa la possibilità di apporre un termine ai contratti di lavoro subordinato; la legislazione successiva, che ha progressivamente rimodulato la possibilità di ricorso al lavoro a termine, ha continuato a concedere a tali attività una maggiore flessibilità.

¹² La fonte normativa per l'individuazione dei cosiddetti "lavoratori dello spettacolo" è l'art. 3 del D.lgs. C.P.S n. 708 del 1947, ove sono state indicate una serie di figure professionali obbligate a iscriversi all'Enpals. L'elenco contenuto è stato successivamente integrato (Circolari ENPALS nr. 7 e 8 del 30 marzo 2006).

¹³ Cfr. il Testo Unico dei Contratti di lavoro (D.lgs. 81/2015).

¹⁴ In base alla L. 266/1977 le imprese dello spettacolo (incluse quelle della produzione di spettacoli radiofonici e televisivi) risultano esonerate dal rispetto del limite del 20 per cento di posizioni temporanee sul totale della manodopera.

¹⁵ Nel contratto di lavoro intermittente, disciplinato dal D.lgs. 81/2015, un lavoratore "si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa in modo discontinuo o intermittente secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi, anche con riferimento alla possibilità di svolgere le prestazioni in periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno". In linea generale il contratto intermittente può essere concluso soltanto con alcuni soggetti di età inferiore ai 24 anni o superiore ai 55 anni e per un periodo complessivamente non superiore a 400 giornate di effettivo lavoro nell'arco di 3 anni solari: tali limitazioni non si applicano alle attività stagionali.

lavoratori alle dipendenze), sono comunque considerati lavoratori autonomi: ciò determina una elevata incidenza di rapporti di lavoro poco tutelati sull'occupazione totale del settore¹⁶.

Per ovviare alla conseguente frammentarietà delle carriere e alla varietà dei rapporti contrattuali il legislatore ha previsto la riduzione dei requisiti contributivi necessari per l'accesso alle indennità assistenziali e previdenziali. Nel caso di lavoratori a tempo determinato impiegati nel settore dello spettacolo¹⁷ iscritti al FPLS il numero di giornate di lavoro sufficienti a maturare una annualità di contribuzione a fini previdenziali è stabilito in 260 (nettamente inferiore alle 52 settimane richieste in via ordinaria), che si riducono a 90 giorni nel caso di professioni artistiche o strettamente legate alla produzione e realizzazione di spettacoli. Analogamente, ai lavoratori a tempo determinato iscritti al FPLS è concessa l'indennità di malattia anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro, se dal gennaio dell'anno precedente l'evento morboso risultano almeno 40 giornate di lavoro retribuito; la normativa ordinaria prevede che per i lavoratori a termine il diritto all'indennità cessi con il rapporto di lavoro¹⁸.

¹⁶ Cfr. l'Audizione del 27 ottobre 2020 del presidente dell'INPS, prof. Pasquale Tridico, presso la 7^a Commissione del Senato della Repubblica (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport) *“Lavoro e previdenza nel settore dello spettacolo”*.

¹⁷ Il DM del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale emanato il 15 marzo 2005 ha suddiviso, sulla base della specifica professionalità, i lavoratori assicurati al FPLS in tre categorie, soggette a trattamenti differenziati in ambito previdenziale.

¹⁸ Solo per i lavoratori a tempo indeterminato l'accesso all'indennità di malattia è conservato anche per i 60 giorni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.