



## SENATO DELLA REPUBBLICA

### Commissione V Bilancio

**Disegno di legge S. 1925 “Conversione in legge del decreto legge 14 agosto 2020 n. 104 recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia”.**

**Audizione del presidente di Confprofessioni  
Dott. Gaetano Stella**

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Il decreto al Vostro esame si inserisce nella catena dei decreti-legge volti a fronteggiare la crisi economica conseguente all’epidemia da Covid-19, rinnovando alcune delle principali misure di sostegno per lavoratori, famiglie e imprese già disposte dai precedenti decreti n. 18/2020 (c.d. “Cura Italia”) e n. 34/2020 (c.d. “Rilancio”), ed introducendone alcune ulteriori. Si tratta di interventi d’urgenza strettamente correlati con il perdurare dell’emergenza e caratterizzati da procedure applicative complesse, che denotano **l’assenza di strategia di lungo termine coerente con una politica di crescita robusta di un sistema produttivo già fiaccato dalla crisi**. Al contempo, sarebbe opportuno apportare già in questo provvedimento talune correzioni e integrazioni dei precedenti decreti, da tempo segnalate a Governo e Parlamento.

Le misure più rilevanti sono certamente quelle relative al rinnovo e alla parziale revisione del sistema di ammortizzatori sociali predisposto a partire dal decreto-legge n. 18: si tratta di strumenti di cui anche gli studi professionali hanno fino ad oggi usufruito per sostenere il reddito dei propri dipendenti in questa grave crisi, ed a cui il sistema della bilateralità istituito nell’ambito del Contratto collettivo dei dipendenti degli studi professionali ha dato il proprio sostegno, attraverso specifici contributi integrativi e ulteriori iniziative di finanziamento degli strumenti di *smart working*.

La finalità di prorogare il finanziamento di periodi di ammortizzatori sociali (art. 1), qui associati ad una strategia di sgravi contributivi a favore dei datori di lavoro che decidono di interrompere il trattamento (art. 3) e che procedano a nuove assunzioni di personale (art. 6) rappresenta il **timido tentativo di un ritorno alla normalità, senza peraltro offrire nuovi stimoli ai datori di lavoro nella direzione della ripresa delle attività, offrendo alternative vantaggiose agli ammortizzatori sociali**. Osserviamo che manca uno sforzo ulteriore per la semplificazione delle procedure di concessione ed erogazione del sostegno, che sebbene ormai tardivo rispetto all'emergenza verificatasi in primavera, sarebbe comunque utile. Ed infatti, l'insegnamento più evidente della crisi connessa all'emergenza Covid-19 ha portato a galla l'estrema complessità del nostro sistema di ammortizzatori sociali.

In una prospettiva di riforma più vasta, sarà quindi necessario un intervento sul sistema delle tutele in costanza di rapporto di lavoro che parta da due obiettivi fondamentali: **universalità delle tutele e semplificazione delle procedure di accesso**. Tutti i lavoratori, a prescindere dalle modalità con cui svolgono l'attività lavorativa, siano essi autonomi o subordinati, devono poter disporre di strumenti che li tutelino nei momenti di difficoltà. I lavoratori autonomi, è ormai il tempo, devono poter disporre di garanzie adeguate. In questa direzione, Confprofessioni ha promosso, attraverso il Cnel, una proposta di legge volta a creare un ammortizzatore sociale “universale” per gli iscritti alla gestione separata dell'Inps. Un intervento di grande rilevanza che deve rappresentare il primo passo per la costruzione di una nuova rete di tutele universali. La fruibilità piena delle misure di sostegno al reddito e di politica attiva deve poi essere garantita, e questo è il vero punto focale, da un solo soggetto istituzionale con procedure semplici e tempistiche certe.

Riteniamo che alcuni interventi di semplificazione possano essere apportati già a partire da questo provvedimento. È necessario, anzitutto, **sburocratizzare il più possibile le procedure relative all'accesso agli ammortizzatori sociali**. L'obiettivo dovrebbe essere quello di istituire un sistema di “silenzio-assenso”, tale per cui la mera richiesta presentata dal datore di lavoro determini il diritto al contributo, salvo richieste di informazioni e ulteriori verifiche da notificare ai richiedenti nell'arco di un brevissimo termine (5-7 giorni). Questa semplificazione deve riguardare sia le domande di concessione del trattamento che le domande di gestione del pagamento diretto.

Così facendo, la procedura non sarebbe più articolata sulla dialettica tra domanda dell'interessato e autorizzazione dell'ente, quanto piuttosto su di una “comunicazione di utilizzo”, soggetta a un mero termine di latenza utile allo svolgimento di un'istruttoria limitata alla predisposizione del pagamento, e non volta alla verifica del merito. Decorso tale termine, la comunicazione diverrebbe operativa ed equivalente all'autorizzazione prevista in circostanze ordinarie. Ciò non impedirebbe, ovviamente, all'Istituto di svolgere i dovuti controlli in via successiva alla scadenza del termine, ed eventualmente disporre la revoca del beneficio in assenza dei presupposti. Tale semplificazione potrebbe essere effettuata utilizzando i canali di comunicazione ordinari (UNIEMENS) opportunamente adeguati allo scopo. Un cambio di passo che può iniziare dagli strumenti previsti per l'emergenza, ma che,

a regime, dovrà portare ad uno snellimento e una armonizzazione di procedure e tempistiche per accedere a tutti gli ammortizzatori sociali.

Sempre l’art. 1 del decreto “Agosto” introduce per i datori di lavoro percentuali differenziate di contribuzione addizionale, peraltro di valore di molto superiore a quelle previste per gli ammortizzatori sociali ordinari, da versare alla presentazione della domanda, in base al calo del fatturato subito. È chiaro l’intento di assicurare una fruizione più agevole degli ammortizzatori sociali a quei datori di lavoro che abbiano subito un impatto maggiore sulla propria attività in ragione dell’emergenza Covid-19; **occorre riflettere tuttavia se il criterio del calo del fatturato possa essere considerato il parametro più idoneo** per raggiungere questo scopo. Il confronto tra primo semestre 2020 e primo semestre 2019, previsto dal decreto, potrebbe infatti non essere di per sé indicativo di una situazione di difficoltà manifestatasi nella seconda parte dell’anno. In prospettiva, potrebbe essere preferibile una selezione per comparti, favorendo quindi i settori maggiormente colpiti.

In relazione alla scelta di collocazione delle settimane aggiuntive di ammortizzatori sociali rileviamo invece come vi sia una disparità di trattamento evidente tra chi ha già fruito di tutto il periodo (9+5+4 settimane) previsto dal “Cura Italia” e dal “Decreto Rilancio” e chi ha programmato, richiesto e ricevuto l’autorizzazione dall’INPS per periodi successivi al 12 luglio. Questi ultimi, in base alle disposizioni vigenti, vengono riassorbiti dalle prime 9 settimane della nuova proroga. Conseguentemente i datori di lavoro che, per gestire meglio la situazione economica, avevano programmato un utilizzo delle integrazioni salariali in periodi successivi (la prima versione del DL 18 prevedeva l’utilizzo delle settimane entro il 31 agosto 2020), potrebbero essere penalizzati dal nuovo criterio di computo.

Quanto agli sgravi contributivi per i datori di lavoro che decidono di non avvalersi degli ammortizzatori sociali, l’attuale normativa premia quei datori che abbiano fin qui fatto abbondante ricorso allo strumento ed esclude del tutto le imprese che non abbiano affatto utilizzato gli ammortizzatori o fatto ricorso agli stessi solamente nella fase più acuta della pandemia. Alcuni soggetti economici, tuttavia, hanno compiuto sforzi poderosi per proseguire l’attività nonostante il ridimensionamento del fatturato, ricorrendo il meno possibile alla cassa integrazione: il meccanismo normativo dovrebbe trattare in modo equivalente questi soggetti economici virtuosi, generalizzando gli sgravi contributivi nel periodo considerato.

Percorso obbligato anche per la proroga del trattamento di Naspi e Dis-Coll che erano in scadenza in concomitanza con l’emergenza sanitaria e le ulteriori proroghe dei versamenti fiscali e delle riscossioni coattive, così come gli stanziamenti a favore delle imprese, e in particolare quelli destinati al Fondo di Garanzia per le PMI e alla proroga della moratoria su mutui e finanziamenti delle PMI.

L’art. 112 del decreto stimola il ricorso agli strumenti di *welfare* aziendale a sostegno dei lavoratori e delle loro famiglie in una fase certamente complessa. Ma riteniamo che anche in questo ambito si debba **uscire dalla logica emergenziale per imboccare la strada di riforme strutturali**. Ripetiamo in questa occasione – anche nella prospettiva di una possibile riflessione in sede di predisposizione della manovra economica per il prossimo anno – che i

sistemi di *welfare* aziendali e contrattuali rappresentano un pilastro essenziale per il benessere dei lavoratori, e riteniamo che si debba colmare lo squilibrio attualmente esistente tra lavoratori dipendenti, che godono di benefici fiscali per le spese di adesione a fondi sanitari integrativi, e lavoratori autonomi, la cui adesione ai fondi sanitari integrativi non è invece sostenuta in alcun modo.

4

Il decreto al Vostro esame insiste sul **blocco dei licenziamenti**, ma è evidente che in alcune realtà la proroga del divieto di licenziamento stia meramente rinviando nel tempo la cessazione del rapporto e l'avvio del percorso di ricollocazione dei lavoratori. Occorre domandarsi se, nel caso di attività economiche che siano di fatto cessate, non sia il caso di trasferire il doveroso sostegno dei lavoratori dagli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro agli strumenti di tutela previsti in caso di cessazione del rapporto, con l'avvio dei relativi percorsi virtuosi di reinserimento lavorativo.

La scelta di riproporre questo divieto, con la nuova formulazione contenuta nelle norme del decreto legge, può determinare tra l'altro difficoltà interpretative in ordine alla decorrenza del termine da cui è possibile procedere ai licenziamenti. Quest'ultimo è diverso, come noto, a seconda che si benefici degli ammortizzatori sociali o delle agevolazioni contributive. Si tratta di una incertezza applicativa, che potrebbe essere risolta individuando un termine ultimo per tutti da collocare, in ipotesi, alla metà di novembre.

Da ultimo, sulle tematiche relative al lavoro, rileviamo come non vi siano, al di là delle norme sulle agevolazioni contributive sopra riportate e sul potenziamento del fondo nuove competenze, disposizioni importanti in tema di politiche attive e di concreto sostegno all'occupazione. Riteniamo, da questo punto di vista, necessario **rivedere le regole sul lavoro a termine**. La concessione di una sola proroga, così come definita dal legislatore, si presta a criticità applicative ed appare assai limitante in una fase in cui è necessario promuovere qualsiasi tipologia di impiego. Sarebbe opportuno pertanto, in questa fase, prevedere l'innalzamento a 24 mesi della durata acausale del contratto a termine, comprendendo anche i rinnovi e fino a quattro proroghe, con ulteriore possibilità di intervento da parte della contrattazione collettiva, anche di secondo livello.

L'art. 13 rfinanzia, con grave ritardo, il fondo per il reddito di ultima istanza, cui accedono i liberi professionisti iscritti alle casse di previdenza private a titolo di indennità per i mesi di marzo, aprile e maggio, aumentando l'ammontare dell'indennità stessa a 1.000 euro: una cifra leggermente più elevata rispetto alle soglie previgenti, calcolata sull'effettivo calo del fatturato a cui è comunemente condizionata l'erogazione del beneficio.

Sin dal decreto “Cura Italia”, Confprofessioni ha proposto il **coinvolgimento delle casse di previdenza private nell'erogazione del reddito di ultima istanza** a favore delle professioni ordinistiche, dove esistono condizioni reddituali del tutto eterogenee e differenziate e per le quali la crisi sta determinando una polarizzazione ancor più accentuata. Nella specifica realtà dei professionisti iscritti alle casse appare assai più opportuno che gli interventi di sostegno al reddito siano valutati e ritagliati sulle condizioni particolari di ciascuna professione, valutando le ricadute specifiche sulle condizioni reddituali dei singoli, che solo l'autonomia delle casse di previdenza può garantire. Ciò proprio per evitare che le

risorse si distribuiscano in modo poco efficace e per concentrarne la destinazione a vantaggio di chi realmente sta pagando il prezzo più duro.

Al contempo, abbiamo aspramente criticato – in sintonia con tutte le associazioni aderenti al sistema confederale – la scelta di escludere i liberi professionisti dal c.d. “contributo a fondo perduto” previsto dal “decreto Rilancio” a beneficio di imprese, commercianti, artigiani. Una scelta penalizzante per i liberi professionisti che in alcuni casi hanno subito perdite elevatissime a causa della crisi economica e che pone altresì gravi perplessità anche sul piano della legittimità. Riteniamo pertanto opportuno che il decreto al Vostro esame sia emendato in fase di conversione nel senso di **consentire ai liberi professionisti iscritti agli ordini professionali l’accesso ai contributi a fondo perduto** di cui all’art. 25 del decreto “Rilancio”. Rispetto a questo obiettivo, l’incremento dello stanziamento per l’indennità del mese di maggio sopracitato rappresenta quindi un mero “contentino”.

È in ogni caso evidente che il settore professionale attende ora un confronto serrato con Governo e Parlamento per mettere mano a interventi di effettivo rilancio delle attività professionali e supportare un comparto che rischia di pagare costi molto alti nel lungo periodo, e che rimane, rispetto ad altri soggetti economici, privo di tutele e reti di protezione sociale adeguati al suo rilievo sociale. Riduzione della pressione fiscale sui professionisti, sostegno ai processi aggregativi e di sviluppo infrastrutturale degli studi professionali e promozione di innovativi strumenti di tutela sono i tre obiettivi prioritari a partire dai quali impostare una riforma che dia impulso ad un settore trainante dell’economia italiana, tanto per il suo contributo economico quanto per l’apporto di competenze e creatività alla vita culturale e sociale del Paese.

Roma, 8 settembre 2020