

**Relazione per l'audizione dell'Avv. Enrico Fuin  
Presso la XI Commissione Lavoro Pubblico e Privato  
Camera dei deputati**

22 settembre 2020, ore 14:00

**Oggetto: proposta di legge C. 1823 Seracchiani, recante “Modifica all’art .18 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in materia di obbligo contributivo dei liberi professionisti appartenenti a categorie dotate di una propria cassa di previdenza”.**

Ill.mi Onorevoli e componenti dell’XI Commissione Lavoro Pubblico e Privato,  
è con onore e piacere che mi accingo alla presente audizione su un tema delicato che sta toccando centinaia di migliaia di professionisti su tutto il territorio italiano (Architetti, Avvocati e Ingegneri in particolare), e di cui ho avuto modo di occuparmene personalmente sia per motivi consulenziali rivolti ad associazioni, privati, patronati, sia tramite esperienza diretta di patrocinio e difesa avanti Tribunali e Corte D’Appello.

Tema molto delicato, che per numerosi professionisti nostri concittadini, che si sono visti recapitare cartelle Equitalia per la riscossione di contributi INPS, ha recato un danno non solo a livello economico, ma anche a livello emotivo e familiare, in questi anni già di per sé molto difficili in considerazione della crisi finanziaria prima, e oggi della pandemia Covid.

Per quanto sopra, ritengo che il contenuto del disegno di legge C. 1823 Seracchiani-Viscomi e la sua eventuale conversione non potrebbe che avere un effetto migliorativo relativamente alla questione interpretativa sulla funzione residuale da attribuirsi alla Gestione Separata INPS.

Ma andiamo per ordine.

**1) L’OPERAZIONE POSEIDONE E IL CONTENZIOSO SORTO IN MERITO ALLA NATURA RESIDUALE DELLA GESTIONE SEPARATA INPS**

La problematica, generata dalla c.d. operazione Poseidone iniziata nel 2010, ha visto l’iscrizione d’ufficio alla Gestione Separata dell’INPS di professionisti, già iscritti ad albi professionali e ad altre casse previdenziali di categoria, creando di fatto una doppia contribuzione.

Gran parte delle richieste sono state avanzate verso professionisti, che prestano attività lavorativa prevalente di natura subordinata affiancata ad incarichi tecnici di natura occasionale (esempio: Ingegnere iscritto al proprio Ordine degli Ingegneri che svolge attività di lavoro subordinato full-

time presso un'azienda privata e occasionalmente durante l'anno svolge anche qualche incarico consulenziale; Architetto iscritto all'albo con attività prevalente di docente scolastico e che svolge qualche incarico professionale). Per le attività prevalenti tutti versano alla rispettiva cassa INPS per il lavoro dipendente, mentre per gli incarichi professionali di natura occasionale solitamente ai fini contributivi sono stati versati dei contributi integrativi del 4% come disposto dai Regolamenti delle Casse di previdenza di settore.

In particolare su queste posizioni è nato il problema, ovvero da un'interpretazione a mio avviso distorta del combinato disposto dell'art. 2, commi 25 e 26 della legge n. 335/1995 e dell'art. 18, comma 12, del decreto legge n. 98/2001 convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

Secondo la sua formulazione letterale, **l'art. 2, co. 26, della Legge n. 335/95**, prevede espressamente che : *“A decorrere dal 1 gennaio 1996, sono tenuti all'iscrizione presso una apposita gestione separata, presso l'Inps, e finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del presidente della repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2, lettera a), dell'articolo 49 del medesimo testo unico e gli incaricati alla vendita a domicilio di cui all'articolo 36 della legge 11 giugno 1971, n. 426, sono esclusi dall'obbligo i soggetti assegnatari di borse di studio, limitatamente alla relativa attività.*

Successivamente, il legislatore, con norma d'interpretazione autentica, introdotta con **l'art. 18, comma 12, della legge 15 luglio 2011, n. 111** ha previsto espressamente che *“ l'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo tenuti all'iscrizione presso l'apposita gestione separata INPS sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti e ordinamenti, con esclusione dei soggetti di cui al comma 11.”*

Norma d'interpretazione autentica, con efficacia retroattiva dal 01/01/1996, così come tra l'altro già riconosciuto espressamente anche dalla giurisprudenza di merito ( cfr Tribunale di Verbania, sentenza 31 ottobre 2014, est.Dr.ssa Maria Serena Riccobono).

**Dalla lettura di tale norma emerge chiaramente come l'obbligo d'iscrizione alla Gestione Separata, dal 01/01/1996, sussiste solo in presenza di due presupposti fondamentali, alternativi tra loro:**

- **A) esercizio di attività autonoma non subordinato all'iscrizione in appositi albi professionali;**
- **B) esercizio di attività autonoma non soggetta al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11.**

Dalla lettura della norma disciplinante l'obbligo di iscrizione alla Gestione Separata, non può che derivare la **chiara NATURA RESIDUALE della Gestione Separata**, ovvero una gestione che deve garantire un futuro trattamento pensionistico a chi esercita una professione senza iscrizione ad un albo e comunque priva di una propria cassa previdenziale.

Al contrario, dove esiste una professione regolamentata, con obbligo d'iscrizione ad un albo e cassa previdenziale di categoria, l'obbligo d'iscrizione alla Gestione Separata non deve essere nemmeno preso in considerazione.

**A mio parere, dunque, l'iscrizione alla gestione separata ha natura residuale, ed è obbligatoria solo per coloro che percependo redditi da libera professione non sono iscritti ad Albi professionali dotati di specifico ente previdenziale a cui versare contributi.**

**E del resto, sulla natura residuale della gestione separata, non vi è ombra di dubbio** anche in base al tenore letterale della norma di interpretazione autentica che ha fedelmente tradotto in termini normativi quella che era la ratio legis ispirativa, fatta propria dall'organo esecutivo in sede di adozione, del DL 98/2011 e successivamente esposta al Parlamento in occasione della conversione in legge (cfr. Relazione Parlamentare al Disegno di Legge 2814 del 2011 e Relazione Tecnica)

Lavori parlamentari dai quali si conferma sia l'estraneità dei liberi professionisti iscritti ad albi dalla gestione separata, sia la natura residuale – e **non universale!** – della iscrizione alla Gestione separata, **rivolta unicamente a coloro per i quali non era stato individuato un ente previdenziale deputato a disciplinarne la previdenza.**

Detta impostazione ha trovato piena conferma nella giurisprudenza della Corte di Cassazione anche nell'occasione in cui ha ribadito i principi, fondamentali in materia, di esclusività e unicità della posizione previdenziale relativa a ciascuna tipologia di attività (*Cass. 4982/2014; 9076/2013*), nel senso che l'iscrizione a una gestione previdenziale esclude l'obbligo di contribuzione ad altro fondo per la stessa attività, come già espresso dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione (*S.U. sent.3240/2010*).

**Funzione residuale della Gestione Separata che al contrario è stata negata dall'INPS prima con un'interpretazione estensiva e di parte, e poi supportata dalla Corte di Cassazione, attraverso il c.d. principio di "universalizzazione delle tutele" (sentenze n. 3799/2019, 32167/2018, 30344 e 30345 del 2017), per la quale l'art. 2 comma 26 della L. 335/1995 (ed il relativo art. 18 della L. 111/11) si applicherebbe al libero professionista sprovvisto di versamenti utili alla costituzione di una posizione previdenziale.**

**Principio e Sentenza della Corte di Cassazione da cui molti giudici di merito, in primo e secondo grado, se ne sono discostati. Significativa e coraggiosa sul punto la sentenza della Corte di Appello di Palermo sentenza n. 613/2018.**

Per l'Inps l'imposizione contributiva nei confronti dei professionisti iscritti a un ordine con proprio ente previdenziale, deriverebbe proprio da una diversa interpretazione del dettato normativo dell'articolo 2, comma 26, della legge 335/1995 e la sopravvenuta norma di interpretazione autentica introdotta dall'articolo 18, comma 12, del Dl 98/2011. Secondo l'Inps tale disposizione confermerebbe che sono tenuti alla iscrizione nella gestione separata anche tutti coloro che, pur svolgendo attività iscrivibili ad appositi Albi professionali, non siano tenuti al versamento del contributo soggettivo presso le Casse di previdenza di appartenenza, ovvero abbiano esercitato eventuali facoltà di non versamento/iscrizione, in base alle previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti.

Secondo i giudici di merito della Corte di Appello di Palermo, tuttavia, tale interpretazione è illegittima e non sarebbe in grado di cogliere nel segno. La norma di interpretazione autentica è tale – così soggiungono i giudici palermitani - perché ha natura solo chiarificatrice ma non innovativa della norma interpretata.

La tesi dell'Inps, invece, tende ad estendere l'ambito di applicazione dell'articolo 2, comma 26, anche a casi per i quali la Cassa di previdenza, nell'esercizio della propria autonomia (si veda Corte costituzionale 254/2016), abbia esonerato l'iscritto, alle condizioni date, dal versamento del contributo soggettivo così conglobando anche fattispecie chiaramente non regolate dalla norma

interpretata siccome attratte nell'ambito normato dal precedente comma 25 e dai successivi decreti delegati, afferendo a una tutela previdenziale per la quale la legge ha individuato come competente le Casse di previdenza privata.

Sul piano lessicale, inoltre, l' utilizzazione della congiunzione “ovvero”, preceduta dalla virgola nel testo normativo viene assunta dai giudici di merito con valore disgiuntivo: nel senso che, secondo costoro, con tale accezione la legge ha inteso dire che non sono tenuti a iscriversi alla gestione separata coloro che, per svolgere la loro attività, devono essere iscritti ad appositi Albi oppure coloro la cui attività non sia priva di collegamento con un ente previdenziale di categoria e ciò in assoluta coerenza con la natura “residuale” della gestione separata dell'Inps che è volta ad attribuire tutela previdenziale a categorie di lavoratori autonomi che ne sono prive.

In altri termini, il non assoggettamento dei redditi dei professionisti iscritti a un Albo al versamento del contributo soggettivo è l'effetto della specifica disciplina previdenziale che, prima della riforma attuata con la legge 247/2012, attribuiva alla Cassa, in base alle determinazioni del comitato dei delegati (articolo 22 della legge 576/1980), la facoltà di esonerare temporaneamente dall'obbligo di iscrizione e conseguente versamento del contributo soggettivo i professionisti.

I giudici palermitani rilevano, inoltre, che il contributo integrativo versato dai professionisti alle proprie casse di appartenenza, stante le previsioni del regolamento interno – per come adottato a suo tempo - deve considerarsi un contributo previdenziale a tutti gli effetti, attesa la sua obbligatorietà e la sua funzione “solidaristica” (come stabilito dalla risoluzione del ministero delle Finanze numero 109 dell'11 luglio 1996 e dalle risoluzioni dell'agenzia delle Entrate numero 69 del 18 maggio 2009 e numero 25 del 3 marzo 2011). Del resto, la stessa norma di interpretazione autentica contenuta nell'articolo 18 del Dl 98/2011 richiama i “contributi” senza alcuna differenziazione tra contributi integrativi e soggettivi, talché non può l'Inps autonomamente introdurre una limitazione (al solo contributo soggettivo) non contemplata dal legislatore e che appare anche smentita dal raffronto sistematico con il precedente comma 11 della stessa disposizione che, prevedendo l'obbligo contributivo dei pensionati, ha fatto espressa indicazione del contributo soggettivo (*Fonte “Quotidiano del lavoro – Il Sole 24 ore” del 16.07.2019 autore Rosario Dolce*).

Ecco perché, il disegno di legge c. 1823 è da reputarsi migliorativo dell'attuale legislazione e in particolare per quanto concerne la questione interpretativa sulla funzione residuale della Gestione Separata.

**2) LA NUOVA FRONTIERA INTERPRETATIVA: L'ESENZIONE DALL'ISCRIZIONE E DAL VERSAMENTO ALLA GESTIONE SEPARATA PER LIMITE REDDITUALE FINO A 5.000 EURO.**

Infine, porgo all'attenzione di Codesta Ill.ma Commissione, che il protrarsi del contenzioso nella aule delle varie Corti Territoriali, ha comunque fatto emergere un ulteriore punto debole nei confronti dell'interpretazione estensiva dell'INPS e nel merito delle richieste formulate dal contribuente.

**In particolare, con applicazione di norme di tipo tributario (applicazione analogica dell'art. 44 del D.L. n. 269/2003, conv. in L. n. 326/2004), è emerso il principio per il quale, in ogni caso non sarebbero dovute somme alla Gestione Separata per le annualità in cui il reddito da attività professionale non abbia superato la soglia di € 5.000,00 ... e solo per la parte di reddito che superi detta soglia ci sarà obbligo di iscrizione e contribuzione.**

**Orientamento che trova un proprio fondamento anche da Fonti Interne INPS, e in particolare nella circolare n. 103 del 6 luglio 2004** che chiarisce espressamente, sulla base delle direttive impartite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che il suddetto limite di 5.000,00 euro costituisce una fascia di esenzione e, pertanto, i contributi sono dovuti, sempre in relazione alle sole attività considerate dalla norma, esclusivamente sulla quota di reddito eccedente tale importo.

Orientamento che allo scrivente risulta recepito da vari giudici di merito ed in particolare anche dalla Corte di Appello di Venezia (in causa pendente R.G. 842/2018), secondo la quale anche i professionisti iscritti obbligatoriamente in albi e alla gestione separata INPS, sarebbero esclusivamente tenuti alla gestione separata per le annualità in cui il loro reddito abbia superato la soglia di € 5.000,00 e solo per la parte di reddito che superi detta soglia. **Interpretazione che, ove accolta, determina la nullità insanabile dell'atto di richiesta contributiva imposta dall'INPS sull'intero reddito, senza considerare la soglia sopracitata, e ciò ai sensi dell'art. 21-septies della L. n. 241/1990 o in subordine comunque la sua annullabilità ex artt. 21 -octies e nonies della citata legge sul procedimento amministrativo.**

### **3) CONCLUSIONI**

Concludendo ritengo che la **proposta di legge C. 1823 non potrà che portare benefici al sistema, attraverso una miglior definizione e interpretazione della funzione residuale della Gestione Separata INPS. In particolare:**

- 1) porterà migliorie e precisazioni sulla NATURA RESIDUALE, della Gestione Separata;**
  
- 2) porterà, o almeno così si auspica, alla fine di innumerevoli contenziosi che da tanto tempo occupano e/o hanno occupato i Tribunali e le Corti d'Appello, oltre che la Suprema Corte di Cassazione, con spese a carico del sistema e della collettività;**
  
- 3) metterà fine a veri e propri drammi personali e familiari di centinaia di migliaia di nostri concittadini, in un periodo economicamente già di per sé difficile a causa della pandemia Covid 19;**

**Ma soprattutto, darà certezza del diritto, senza lasciare più spazio a pericolose interpretazioni.**

Per tutti i motivi esposti ritengo che la proposta C. 1823\* sia migliorativa dell'attuale quadro normativo soprattutto per quanto attiene la specificazione della funzione residuale da attribuirsi alla Gestione Separata.

*\*Al comma 12 dell'articolo 18 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il primo periodo è inserito il seguente: « Non possono, quindi, essere iscritti presso la gestione separata dell'INPS i liberi professionisti appartenenti a categorie già dotate di una propria cassa di previdenza alla data di entrata in vigore della citata*



*legge n. 335 del 1995, con riferimento ai redditi percepiti a seguito dell'esercizio dell'attività prevista dal rispettivo albo professionale ».*

Con ossequio.

Vicenza, 22 settembre 2020

Avv. Enrico Fuin