



Lavoratori autonomi accesso ai finanziamenti europei

Salvatore Tarantino

Consulente in materia di Programmi Comunitari e Aiuti di Stato

Nel corso delle ultime settimane è stato più volte sottolineato, anche diffusamente sulla stampa nazionale¹, un “nuovo orientamento” della Commissione Europea volto a far sì che a beneficiare delle risorse finanziarie del nuovo periodo di programmazione 2014 – 2020 possano essere anche i “professionisti”. Tale orientamento, “innovativo” solo dal punto di vista nazionale, rappresenta un’apertura fatta alla platea più ampia costituita dai lavoratori autonomi, da professionisti, indipendentemente dalla iscrizione degli stessi ad un albo (viceversa, i maggiori organi di stampa hanno per lo più sottolineato tale “apertura” come rivolta alle professioni regolamentate).

Come di seguito verrà argomentato, si può sostenere che:

1. l’accesso ad uno strumento di finanziamento o di aiuto da parte di professionisti, lavoratori autonomi è ammissibile indipendentemente dall’iscrizione o meno ad un albo - tale distinzione non trova alcun fondamento nel diritto comunitario;
2. la Commissione Europea, attraverso numerose iniziative, intende rafforzare il ruolo delle microimprese nel corso del nuovo periodo di programmazione 2014-2020: vanno quindi rimosse quelle prassi nazionali che fin qui hanno ridotto le potenzialità di sviluppo mediante pratiche burocratico-amministrative tendenti a limitare l’accesso dei lavoratori autonomi in quanto non coerenti con le norme e l’orientamento comunitario;
3. lavoratori autonomi e professionisti, a parità di ogni altra condizione e nel rispetto dei regolamenti dei Fondi SIE, possono accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione nell’ambito della Programmazione 2014-2020 senza alcuna discriminazione di sorta;

1 Si veda quanto a Il Sole 24 Ore del 17 e del 18 Aprile 2014.

4. un eventuale approccio a livello di Stato membro, tendente a privilegiare nell'accesso a un finanziamento, nell'accesso ad un aiuto, una categoria di professionisti a discapito di altre comporterebbe verosimilmente il rischio di violazione dell'Art. 107 par. 1 del Trattato in quanto prefigurerebbe una misura selettiva, ovvero volta a favorire talune imprese e non altre, falsando o minacciando di falsare la concorrenza.

A sostegno della tesi che si tratta di un approccio consolidato e basato su norme e prassi comunitarie (e non di una reale novità), bisogna considerare che la Commissione Europea² (anche sulla scorta di successive sentenze della Corte di Giustizia), utilizza una *definizione estremamente ampia del concetto di impresa* che è, peraltro, parte integrante del testo del regolamento in materia di aiuti di stato³ esenti dall'obbligo di notifica (Reg. 800/2008⁴ – Allegato 1, Articolo 1 – Impresa - *Si considera impresa ogni entità, indipendentemente dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica. In particolare sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitano un'attività economica*) nonché di quanto all'Art. 1 della Raccomandazione della commissione del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (2003/361/CE).

Sostanzialmente, a differenza di quanto all'ordinamento giuridico nazionale in cui la definizione del concetto è assente, la Commissione utilizza una definizione di impresa che considera tale *qualunque soggetto eserciti una attività economica*.

Quanto alla definizione del concetto di *attività economica* nel campo dell'applicazione del diritto comunitario, premesso che non esiste una definizione di tal genere nei trattati, la Commissione nell'ambito dello svolgimento delle proprie competenze, fa riferimento a quanto a successive sentenze della Corte di Giustizia⁵: ciò si traduce

2 La Commissione Europea attraverso la DG Concorrenza è competente per garantire il rispetto delle norme del Trattato in materia. In particolare, si fa riferimento a quanto alla **Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2012/C 326/01)** - Articolo 107 (ex articolo 87 del TCE) - 1. *Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.*

3 Per quanto alla definizione del concetto di aiuto di stato si veda la **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE (bozza 2013)**– In particolare a *Principi Generali – Punto 7*: la **nozione di impresa** abbraccia **qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento**. Il punto 8 inoltre così recita: *“In primo luogo, lo status dell'entità in questione ai sensi del diritto nazionale è ininfluenza. Per esempio, un'entità che in base alla normativa nazionale è classificata come un'associazione o una società sportiva può tuttavia essere considerata come un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. Lo stesso vale per un'entità che fa formalmente parte della pubblica amministrazione. L'unico criterio pertinente al riguardo è se esercita un'attività economica”*. Il testo rimanda inoltre alla sentenza della Corte di Giustizia Cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e altri (Raccolta 2000, pag. I-6451, punto 74). Il documento è in fase di “consultazione”.

4 La bozza di regolamento attualmente in fase di “consultazione” all'art. 1 dell'All. 2 al testo ribadisce la definizione riportata: *“An enterprise is considered to be any entity engaged in an economic activity, irrespective of its legal form. This includes, in particular, self-employed persons and family businesses engaged in craft or other activities, and partnerships or associations regularly engaged in an economic activity”*.

5 Ad esempio, il “Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato” citato al primo paragrafo rimanda alle seguenti sentenze: Causa 118/85, Commissione/Italia (Raccolta 1987, pag. 2599, punto 7); causa C-35/96, Commissione/Italia (Raccolta 1998, pag. I-3851, punto 36); cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e altri (Raccolta 2000, pag. I-6451, punto 75).

nel fatto che si assume che per *attività economica* debba intendersi *qualunque attività consistente nell'offrire beni e servizi in un mercato*.

La combinazione di quanto ai contenuti dei concetti sopra esposti rende del tutto evidente come, pur nell'ambito della applicazione di specifiche norme del Trattato (quelle relative agli aiuti di stato), si è consolidata una posizione che attribuisce la *qualifica di impresa a qualunque tipologia di soggetto che eserciti una attività economica*⁶.

Sono quindi considerate del tutto irrilevanti distinzioni operate dagli ordinamenti nazionali riconducibili alla forma giuridica ed a qualunque altro adempimento, obbligo, in capo al soggetto per lo svolgimento dell'attività economica.

a) Libere professioni vs Imprese

Per quanto alla normativa comunitaria in materia di "professioni" la Direttiva 2005/36/ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali così come modificata dalla Direttiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, interviene esclusivamente con la finalità generale di garantire una effettiva applicazione del diritto di stabilimento. Tale obiettivo viene perseguito con un sistema di norme atto ad assicurare un sistema di riconoscimento reciproco, con particolare riferimento all'esigenza di "ridurre gli oneri amministrativi connessi al riconoscimento delle qualifiche professionali".

Da quanto precede è del tutto evidente che non solo il sistema di norme citato ha poco o nessun rilievo rispetto all'oggetto della presente analisi, ma che lo stesso mira a rafforzare in generale le opportunità di lavoro professionale per i cittadini dell'Unione nel territorio di tutti gli Stati Membri.

Coerentemente con questo approccio, ma su un piano più pertinente la Commissione da ultimo ha, con il *Piano*

Piano d'azione imprenditorialità 2020 Indicazioni per i lavoratori autonomi

3.2 Sostenere le nuove imprese nelle fasi cruciali del loro ciclo vitale e aiutarle a crescere - L'aiuto per la costituzione di una nuova impresa è particolarmente importante durante la transizione delle persone dalla disoccupazione al lavoro autonomo. In tal senso possono essere utili dei *dispositivi (welfare bridge)* per aiutare le persone che dipendono dalle prestazioni del welfare (come ad esempio le prestazioni di disoccupazione) ad avviare una propria impresa e a diventare economicamente autonome. Per tale motivo gli Stati membri potrebbero esaminare la possibilità di *avanzare ai lavoratori autonomi prestazioni (ad esempio sanitarie, pensionistiche, di disabilità, di disoccupazione in caso di chiusura/fallimento dell'impresa, ecc.) comparabili alle prestazioni concesse ai lavoratori dipendenti*, senza però ridurre quelle destinate a questi ultimi.

3.6. Onere normativo: regole più chiare e più semplici - La burocrazia va eliminata o ridotta ove possibile per tutte le imprese e in particolare per le *microimprese*, compresi i lavoratori autonomi e i liberi professionisti, che sono eccezionalmente vulnerabili agli oneri burocratici a causa delle loro dimensioni ridotte e delle risorse umane e finanziarie limitate. Nel contempo si dovrebbero rimuovere le *rimanenti barriere indebitate e ingiustificate all'accesso alle professioni liberali*.

4.2.4. I disoccupati, in particolare i giovani - L'obiettivo è *aiutare i disoccupati a riuscire nella transizione verso il lavoro autonomo, accrescere la sostenibilità delle loro imprese e fornire un sostegno ad hoc ai gruppi che possono richiedere risorse aggiuntive come ad esempio i giovani* o quanti non possono essere raggiunti in modo ottimale passando per i canali tradizionali di sostegno alle imprese.

6 Vale la pena ricordare che il Codice Civile definisce la nozione di imprenditore (Art. 2082) e non quella di impresa. Inoltre distingue quella dal lavoro autonomo (Libro V, Titolo III), definendo in particolare il concetto di prestatore d'opera all'Art. 2222 e, inoltre, disciplinando l' "esercizio delle professioni intellettuali" (Art. 2229 – stabilendo che è la legge a determinare le professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi ed elenchi), la "prestazione dell'opera intellettuale" (Art. 2230) e la "mancata iscrizione" ad un albo o elenco.

*d'azione imprenditorialità 2020*⁷, avviato una iniziativa volta a **rafforzare le politiche di sostegno all'imprenditorialità considerate quale strumento idoneo al rilancio della crescita e della competitività dell'UE coerentemente con la Strategia Europa 2020**⁸.

Il presupposto è che a prescindere dalla *diversità in termini di dimensioni, ambito di attività e forma giuridica le imprese richiedono un'attenzione debitamente modulata da parte dei decisori politici* : tale approccio appare particolarmente rilevante con riferimento alle imprese di piccolissime dimensioni e, quindi, anche con riferimento al lavoratore autonomo, al professionista, assimilabile quest'ultimo, al concetto di Micro impresa.

Nel box si riportano alcuni passaggi significativi del documento citato che mettono in risalto la logica dell'approccio della Commissione con riferimento ad una più ampia esigenza di promuovere il lavoro autonomo tout court.

In poche parole, il documento, nel promuovere per ciascuno dei campi di intervento una serie di iniziative comunitarie (fornisce, inoltre, anche sistematiche indicazioni agli Stati membri per interventi coerenti con le finalità dell'iniziativa), **non propone alcuna distinzione tra imprese e lavoro autonomo/professionale e tanto meno (sarebbe peraltro in contrasto con lo spirito e la ratio quantomeno del documento stesso) definisce specifiche misure per le professioni regolamentate.**

b) L'accesso ai programmi a gestione diretta della Commissione

Per quanto all'accesso a programmi a *gestione diretta* quale Horizon 2020, anche in questo caso non si rileva alcuna disposizione normativa tendente ad "ampliare" la platea dei potenziali beneficiari a specifiche categorie: bensì la Commissione, coerentemente con l'approccio in precedenza descritto, i regolamenti di riferimento mantengono, anche in questo caso, condizioni di accesso tali da assicurare la più vasta partecipazione possibile.

In particolare, l'Art. 7 del Reg. 1290/2013 dell'11 dicembre 2013⁹ (che stabilisce le norme in materia di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e che abroga il regolamento (CE) n. 1906/2006) a proposito di *Soggetti giuridici che possono partecipare alle azioni*, così recita: *"Qualsiasi soggetto giuridico, indipendentemente dal suo luogo di stabilimento, o organizzazione internazionale può partecipare a un'azione purché siano soddisfatte le condizioni stabilite nel presente regolamento, unitamente a eventuali condizioni stabilite nel programma di lavoro o nel piano di lavoro pertinente"*.

7 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - *Piano d'azione imprenditorialità 2020 Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa* (Bruxelles, 9.1.2013 - COM(2012) 795 final). Si veda anche lo *Small Business Act* (Comunicazione della Commissione del 25.6.2008 COM(2008) 394)

8 Comunicazione della Commissione - *Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (Bruxelles, 3.3.2010 - COM(2010) 2020 definitivo)

9 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347 del 20/12/2013.

Per quanto, inoltre, al Programma COSME il “considerando” 14 del regolamento istitutivo del Programma (n° 1287/2013 dell'11 dicembre 2013¹⁰ che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014 – 2020) e abroga la decisione n. 1639/2006/CE), così recita: *“Il programma COSME dovrebbe riguardare in particolare le PMI, come definite nella raccomandazione 2003/361/CE della Commissione. Nell'applicazione del presente regolamento, la Commissione dovrebbe consultare tutte le pertinenti parti interessate, comprese le organizzazioni che rappresentano le PMI. È opportuno concentrarsi sulle microimprese, le imprese artigiane, le professioni autonome e liberali e le imprese sociali. Occorre inoltre prestare attenzione agli imprenditori potenziali, nuovi, giovani e all'imprenditoria femminile, nonché ad altri gruppi di destinatari specifici, quali gli anziani, i migranti e gli imprenditori appartenenti a gruppi socialmente svantaggiati o vulnerabili, come i disabili e alla promozione dei trasferimenti di imprese, di spin-off, spin-out e delle seconde possibilità per gli imprenditori”*. È evidente anche qui un approccio volto a evitare ogni tipo di discriminazione tra soggetti che esercitano una attività economica. Peraltro, l'Art. 2 del regolamento, rinvia alla già citata raccomandazione 2003/361/CE per la definizione delle PMI.

Da quanto precede è evidente che dal punto di vista comunitario, anche nel caso di programmi a gestione diretta, la possibilità di partecipazione, tra gli altri, di microimprese, lavoratori autonomi è assolutamente possibile.

c) L'accesso ai Programmi Cofinanziati

Dal punto di vista normativo l'accesso ai Programmi Cofinanziati, definendo così i programmi cofinanziati dall'UE attraverso i c.d. Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE)¹¹, al di là di specificità proprie di ogni fondo, non può che essere regolato, con riferimento al tema di cui qui si tratta, alle norme ed agli indirizzi in precedenza espressi.

Sul piano pratico è però senz'altro da rilevare, con riferimento soprattutto all'accesso a finanziamenti sotto forma di aiuti, una **consolidata prassi amministrativa nazionale** che ha teso in moltissimi casi a sfavorire la partecipazione di lavoratori autonomi e professionisti. Ciò è avvenuto sulla base di requisiti di ammissibilità (quali ad esempio la iscrizione alla Camera di Commercio) che hanno di fatto escluso alcune categorie, e segnatamente i lavoratori autonomi, dall'accesso alle risorse comunitarie.

Il nuovo approccio della Commissione tende quindi a rimuovere proprio quegli ostacoli derivanti dalle prassi amministrative nazionali per favorire una più ampia partecipazione di tutte le forme imprenditoriali al perseguimento delle finalità della strategia Europa 2020.

¹⁰ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 347 del 20/12/2013.

¹¹ Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Il primo ed il secondo sono altresì definiti Fondi Strutturali.

d) Le linee d'azione per sostenere le attività delle libere professioni

Un recente documento della DG Impresa e Industria¹² sottolinea *le potenzialità imprenditoriali delle libere professioni* ed il fatto che *il lavoro autonomo contribuisce agli obiettivi della Strategia Europa2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

Nel ricordare che alcune libere professioni sono “rigorosamente regolamentate” in alcuni Stati membri, si il report cita la definizione che delle libere professioni ha dato la Corte di Giustizia Europea¹³.

Lo stesso documento individua gli Ambiti delle linee di supporto per le professioni liberali ed a tal proposito si fa riferimento per l'appunto al Piano d'Azione per l'imprenditorialità 2020 già in precedenza citato.

Particolarmente rilevanti ai fini della presente analisi sono i seguenti passi:

- **Punto 4.3 – Riduzione del carico normativo:** in questo caso nel rimandare al Piano d'Azione per l'imprenditorialità 2020, il report ribadisce la necessità che *“gli oneri burocratici dovrebbero essere eliminati o ridotti dove possibile per tutte le imprese e in particolare per le micro-imprese, inclusi i lavoratori autonomi e i liberi professionisti, che sono particolarmente vulnerabili agli oneri burocratici a causa della loro dimensione inferiore e delle limitate risorse umane e finanziarie. Allo stesso tempo, le indebite e ingiustificate barriere rimanenti all'accesso alle professioni liberali dovrebbero essere rimosse”*;
- **Punto 4.5 - Rafforzare la rappresentanza e la partecipazione a livello europeo:** nel prefigurare la creazione di un gruppo di rappresentanza o di un Comitato delle libere professioni europee, il documento individua tra i gruppi di professionisti potenzialmente chiamati a parteciparvi anche le *“professioni non regolamentate”*.

In breve, dalla lettura del documento non sembrano emergere specifiche indicazioni che mirino a “favorire”, nell'accesso a finanziamenti comunitari le professioni regolamentate, bensì a definire ed implementare iniziative volte ad ampliare senza restrizione alcuna ad una platea più ampia di attori (microimprese, lavoratori autonomi, professioni liberali) l'accesso ai finanziamenti comunitari.

¹² Report del Gruppo di Lavoro “Linee d'azione per sostenere le attività delle libere professioni”, 12/3/2014.

¹³ *“Attività che, tra le altre cose, hanno un marcato carattere intellettuale, richiedono una qualifica di alto livello e sono solitamente soggette a una regolamentazione professionale chiara e rigorosa. Nell'esercizio di una tale attività, l'elemento personale è di particolare importanza e ciò comporta sempre un'ampia indipendenza nell'adempimento delle attività professionali”*