



PRESENTAZIONE

La commissione interdisciplinare per la tutela della professione dell'Associazione Nazionale Commercialisti, su mandato del suo Presidente Dott. Marco Cuchel, presenta il seguente documento sui motivi di legittimità del diritto allo “sciopero” per i Dottori Commercialisti e gli Esperti Contabili.

La finalità di tale documento vuole essere di supporto a quanto fin d'ora viene e verrà svolto dall'Associazione Nazionale Commercialisti in coordinamento con le altre Associazioni dei Commercialisti (ADC - AIDC - ANDOC - UNAGRACO - UNGDCEC - UNICO) presso la Commissione di Garanzia sullo Sciopero, amministrazione competente per disciplinare e deliberare sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, così come previsto dalla Legge n. 146/1990, modificata dalla Legge n. 83/2000.

Lo stesso documento altresì, visto le motivazioni addotte al suo interno, potrà essere utilizzato in sede di contenzioso giuridico e/o amministrativo visto che, nell'eventualità che la Commissione di Garanzia sullo Sciopero deliberi positivamente sul codice di autoregolamentazione dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, il professionista potrebbe essere colpito da sanzioni da parte dell'Agenzia delle Entrate, per i mancati adempimenti quale intermediario autorizzato.

Il documento parte dalla cronistoria giuridica e dottrinale del riconoscimento del diritto allo sciopero degli Avvocati, lavoratori autonomi e professionisti come noi, categoria professionale molto vicina alla nostra, pur con differenze.

Dato che per la nostra categoria si tratta di una prima volta assoluta, non si poteva che partire dalla categoria più simile, riconosciuta giurisprudenzialmente sulla base della Costituzione e subito dopo dalla Legge.



**Associazione
Nazionale
Commercialisti**



Infine, riconoscendo le nostre similitudini con gli Avvocati, sia dal punto di vista giuridico che normativo, si sono analizzati i motivi di legittimità che costituiscono fondamento alle richieste della categoria dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili per il riconoscimento del diritto all'astensione collettiva, impropriamente detto "sciopero", previsto dall'art. 2-bis della L. n. 146/90.

La presente forma parte integrante del documento allegato.



MOTIVI DI LEGITTIMITA' DEL DIRITTO ALLO "SCIOPERO" PER I DOTTORI COMMERCIALISTI E GLI ESPERTI CONTABILI

Oggi il diritto allo sciopero è regolamentato dalla Legge n. 146/1990, modificata dalla Legge n. 83/2000. In tale contesto normativo viene regolamentato sia lo sciopero tradizionalmente inteso, per i lavoratori dipendenti, e cioè quello previsto dall'art. 40 della Costituzione, sia l'astensione collettiva (impropriamente detto sciopero) dei lavoratori autonomi, professionisti (avvocati) e piccoli imprenditori, previsto dall'art. 18 della Costituzione.

La scelta di ampliare i destinatari della normativa sullo sciopero ai lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori accoglie un invito della Corte Costituzionale rivolto al Legislatore a disciplinare le numerose manifestazioni di protesta da parte di soggetti (avvocati) privi di subordinazione. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 114 del 31/03/1994, aveva già avuto modo di rilevare che *“ se il legislatore ha avvertito la necessità di dettare, proprio in funzione della salvaguardia di beni costituzionalmente tutelati, norme di diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ricomprendendo fra questi anche l'amministrazione della giustizia (art. 1 L. 12/06/1990 n. 146), non v'è ragione per cui debbano restare esenti da specifiche previsioni forme di protesta collettiva che, al pari dello sciopero, sono in grado di impedire il pieno esercizio di funzioni che assumono, come quella giurisdizionale, un risalto primario nell'ordinamento dello Stato”*.

Successivamente la Corte Costituzionale, dando seguito a quanto già indicato nella precedente sentenza n. 114/94, ha dichiarato con la sentenza n. 171/96 l'illegittimità costituzionale dell'art.2, commi 1 e 5, della Legge n. 146/90, nella misura in cui non estendeva al c.d. “sciopero” degli Avvocati l'obbligo di un



congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione, nonché la previsione di strumenti idonei a individuare ed assicurare le prestazioni essenziali, nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza.

Aver ricordato l'iter con cui si è giunti alla modifica della L. 146/90 evidenzia come la ratio della stessa sia basata sui principi primari della rilevanza della tutela dei servizi pubblici essenziali, ovvero quei servizi finalizzati al godimento dei diritti della persona costituzionalmente rilevanti (art. 1 L. 146/90). Per tale motivo si è giunti all'emanazione della Legge 83/2000, con cui si è voluto assicurare l'estensione dei limiti posti al diritto allo sciopero anche all'astensione collettiva delle prestazioni a fini di protesta o rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che incidono sulla funzionalità dei servizi pubblici essenziali. Se l'obiettivo della Legge 146/90 è a tutela dei diritti della persona costituzionalmente rilevanti, l'applicabilità della Legge 146/90 deve essere estesa a tutte le forme di astensione dal lavoro, a prescindere dalla natura subordinata o autonoma del rapporto e dalla loro qualificazione come sciopero o meno, vedasi art. 2-bis L.146/90.

Non è mancata, tuttavia, la difficoltà a qualificare tale diritto con l'esatta individuazione del fondamento costituzionale, ovvero se farlo rientrare o meno nell'ambito dell'art. 40 della Costituzione. Prevalentemente la dottrina si è espressa in maniera convinta che l'astensione dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori non potesse rientrare o riconoscersi nell'ambito dell'art. 40 della Costituzione, ma piuttosto come una manifestazione di libertà di associazione tutelata dall'art.18 della Costituzione. Di recente una Sentenza della Cassazione penale sez. VI del 24/10/2013 n. 1826, depositata il 17/01/2014, ha difatti confermato l'indirizzo della dottrina,



chiarendo che *“l’astensione dall’attività giudiziaria degli avvocati e dei procuratori legali non può essere considerata semplicemente un impedimento partecipativo: è la Corte Costituzionale a sostenere che, sebbene l’astensione dell’attività defensionale non possa configurarsi come diritto di sciopero ricompreso sotto la specifica protezione dell’art. 40 della Costituzione, tuttavia si tratta di un diritto di libertà, in quanto manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di una forma di lavoro autonomo, che va ricondotta nell’ambito dei “diritti di libertà dei singoli e dei gruppi che ispira l’intera prima parte della Costituzione” e che appartiene all’ambito del diritto di associazione (Corte Cost. Sent. n.171/96)”*.

“Tenuto conto del percorso che, con la sentenza n.171 del 1996 della Corte Costituzionale poi con la L. 83 del 2000, ha portato al riconoscimento dell’astensione come manifestazione di un diritto di libertà derivante direttamente dall’art.18 Cost., appare corretta l’impostazione che tende a differenziare nettamente l’esercizio di tale diritto dall’istituto del legittimo impedimento, da qualsiasi visuale lo si voglia inquadrare.”

Pertanto, a seguito di tale sentenza si è confermato quanto nella ormai famosa sentenza della Corte Cost. n. 171/96 si era affermato, che l’astensione collettiva dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori è riconducibile alla libertà costituzionale ex art. 18, non si tratta di diritto allo sciopero nella sua accezione più storica, basata sull’art. 40 della Costituzione. Le ragioni dell’astensione trovano giustificazione nell’esercizio di un diritto di libertà sancito dalla Costituzione.

La distinzione tra sciopero in senso tecnico e astensione collettiva trova ulteriore motivo anche sotto il profilo delle sanzioni previste ex art. 4, quarto comma, secondo periodo. L. 146/90. I soggetti indicati nell’art. 2-bis L.146/90 (lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori) non sono passibili di



addebiti disciplinari, in quanto non esiste un datore di lavoro, ma solo di sanzioni amministrative.

In tale contesto normativo e giuridico, le figure del Dottore Commercialista e dell'Esperto Contabile non possono essere estromesse da tutto ciò, ovvero dalla possibilità per gli stessi di una astensione collettiva dalle prestazioni a fini di protesta o di rivendicazione della categoria, riconosciuta e regolamentata dalla Commissione di Garanzia e Sciopero, in quanto la loro funzione nei servizi pubblici essenziali non è certamente diversa da quella degli Avvocati, sotto tutti gli aspetti analizzati sin d'ora.

Le attività tipiche del Dottore Commercialista e dell'Esperto Contabile sono state individuate nell'art. 1 del D. L.gs. n. 139 del 2005. Sia il Dottore Commercialista, l'Esperto Contabile che l'Avvocato rientrano nella categoria di lavoratore autonomo, professionista, ovvero colui che esercita la sua professione mediante lavoro intellettuale, volta alla prestazione di servizi. Tali prestazioni rientrano nel contratto d'opera intellettuale stabilite nel codice civile al capo secondo delle professioni intellettuali, del titolo terzo del lavoro autonomo, del libro quinto del lavoro, dall'art. 2229 al 2238. Sia gli uni che gli altri svolgono prestazioni differenti ma in molti casi coincidenti, come ad esempio nell'ambito tributario, societario e amministrativo.

Come risulta dalla normativa, e più in generale dalla tradizione del lavoro di questa categoria professionale, le attività del Dottore Commercialista e dell'Esperto Contabile sono mirate a garantire il corretto espletamento del dovere tributario di cui all'art. 53 della Costituzione. Tale principio trova conferma anche da quanto affermato ultimamente dalla stessa Amministrazione Finanziaria e dal Ministero dell'Istruzione, *“Legalità è anche rispetto delle regole fiscali. Il comportamento fiscalmente corretto è alla base del vivere sociale: pagare le tasse è un dovere civile e uno strumento di partecipazione*



attiva e consapevole alla vita dello Stato. L'obbligo di contribuire secondo le proprie possibilità affonda le radici nella nostra Costituzione. Nel linguaggio comune si parla di tasse. In realtà il termine corretto è tributi, che si distinguono in imposte, tasse e contributi e colpiscono redditi, patrimoni e consumi. I tributi sono una prestazione patrimoniale coattiva che il cittadino deve corrispondere allo Stato per assicurare le risorse necessarie al suo funzionamento e all'erogazione di servizi pubblici. Gran parte del prelievo infatti viene utilizzato per garantire la sicurezza, l'istruzione, la giustizia, la sanità, ecc.. Tasse, imposte e contributi servono quindi per poter offrire servizi ai cittadini, mantenerli efficienti e migliorarli nel tempo. L'articolo 53 della Costituzione italiana afferma che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività. Ognuno partecipa in relazione alla propria possibilità economica con una contribuzione che cresce in maniera progressiva al crescere del reddito."

Pertanto, il fatto che l'art.1 della L. 146/90 non contempra nell'ambito dei servizi pubblici essenziali il dovere tributario che, come abbiamo visto, secondo un criterio teleologico, è finalizzato al godimento dei diritti della persona costituzionalmente rilevanti, fa rientrare di diritto il dovere tributario nei servizi pubblici essenziali. Tra l'altro la dimenticanza da parte del Legislatore di non indicare nei servizi pubblici essenziali il dovere tributario non può essere considerato un elemento o fatto prodromico che possa escludere l'esercizio di una libertà, in quanto tale diritto è sancito dall'art. 18 della Costituzione. (vedasi quanto già trattato in precedenza sulla sentenza Corte Cost. n. 171/96 e Cassazione n. 1826/13).

La ratio della norma (l. n. 146 del 1990, come modificata dalla l. n. 83 del 2000) è quella di salvaguardare i diritti della persona costituzionalmente protetti più



che la natura giuridica delle astensioni, pertanto vi è la necessità di regolare le astensioni dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, in grado di minare il buon funzionamento dei servizi essenziali per la collettività. Difatti si è giunti a regolamentare lo sciopero degli Avvocati proprio per l'utilizzo indiscriminato della forme di protesta, che ledevano sovente i diritti degli utenti. L'astensione del Dottore Commercialista e dell'Esperto Contabile porterebbe proprio a questa situazione, considerando che le finalità sono le stesse degli Avvocati, così come indicate nell'art.2-bis, sono a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, una definizione alquanto generica che può ricomprendere tutte le finalità dello sciopero individuate dalla dottrina e dalla giurisprudenza, in quanto manca la definizione dell'oggetto qualificante la protesta o rivendicazione.

Riteniamo, pertanto, sulla base di quanto affermato, che anche per il Dottore Commercialista e per l'Esperto Contabile non si possa negare il diritto allo "sciopero".

Roma, 14 marzo 2014

Componenti Commissione

Pace Ciro	Presidente
Geraci Salvatore	Segretario
Beverelli Michele	
Laterra Antonietta	
Martoriello Antonio	
Paolino Rosa Anna	
Porta Roberto	
Scavolini Andrea	