

Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso le Commissioni riunite “Bilancio” del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, sul Documento di Economia e Finanza 2023 (Doc. LVII, n. 1)

17 aprile 2023

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

Il Documento di Economia e Finanza per il 2023 rappresenta il primo vero atto di programmazione della politica economica e finanziaria del Governo Meloni, insediatosi pochi giorni prima dell’apertura della sessione di bilancio, nello scorso autunno.

Il DEF offre dunque la possibilità di effettuare con la dovuta attenzione una valutazione più approfondita delle idee di fondo della politica economica del Governo per i prossimi anni.

Da tale analisi emerge come il Governo stia mantenendo il proprio impegno su alcune essenziali direttrici sulle quali già l’Esecutivo Draghi aveva instradato la politica economica del Paese – dall’equilibrio dei conti pubblici alle riforme di riordino del sistema amministrativo e fiscale –, e come sia in fase di definizione una strategia per la crescita economica del Paese, anche in considerazione delle incertezze che riguardano l’attuazione del PNRR.

*Il contesto macroeconomico*

Va riconosciuto che **il contesto geopolitico e macroeconomico non offre spiragli di ottimismo e non concede margini di manovra al Paese.**

Terminato il biennio di rimbalzo del prodotto interno lordo dopo lo *shock* della pandemia, **nel 2023 l’Italia tonerà a crescere al consueto ritmo dell’1%** (1,4% nel 2024) – un *trend* certamente non in linea con l’andamento delle maggiori economie mondiali. **L’inflazione morde i salari in modo preoccupante**, e la contrazione del potere d’acquisto delle famiglie inizia a ripercuotersi sui consumi, come dimostrano i dati dell’ultimo trimestre 2022. Inoltre, sebbene i costi di approvvigionamento delle risorse energetiche siano in calo,

il contesto delle relazioni internazionali resta allarmante, mentre il nostro Paese non ha completato i necessari avanzamenti sul fronte dell'indipendenza energetica e della transizione alle energie rinnovabili. Il DEF riporta gli incoraggianti dati sulle previsioni di investimenti e ordinativi nell'industria, oltre che sulla crescita delle esportazioni; ma nel secondo semestre del 2023 e nel 2024 saremo chiamati ad affrontare **l'ulteriore sfida rappresentata dalla stretta creditizia imposta dal rialzo dei tassi d'interesse deciso dalla Banca centrale europea.**

In un quadro tanto preoccupante si innesta, peraltro, **l'imminente riforma della governance economica europea**, che sarà veicolata dalla revisione del Patto di stabilità e crescita. Se è vero che tanto la Commissione quanto i *partner* europei sono oramai consapevoli della miopia di approcci meramente rigoristi alla finanza pubblica, è altresì vero che le linee-guida della nuova regolazione europea prevedono, comunque, un contenimento della capacità di programmazione economica degli stati meno virtuosi, per i quali il rientro del debito pubblico rappresenterà, in ogni caso, la priorità. **L'Italia giunge a questo appuntamento con gravi ritardi sul fronte delle strategie del rilancio dell'economia reale, e potrà dunque mobilitare risorse limitate per gli interventi pubblici nell'economia e per le iniziative di supporto a progetti innovativi.**

*Le riforme di sistema: a) semplificazione e modernizzazione della p.a.*

Particolarmente apprezzabile è lo sforzo manifestato dal Governo sin dalle sue prime iniziative, e qui confermato e messo a sistema, nel **riordino della cornice regolativa entro la quale le attività economica si sviluppano**: mi riferisco, in primo luogo, alla riforma fiscale, che impegnerà Governo e Parlamento nel prossimo anno di attività; ma anche alle previste misure in tema di contratti pubblici, semplificazione normativa, modernizzazione della pubblica amministrazione e completamento della riforma della giustizia. Si tratta di infrastrutture normative ed organizzative la cui efficienza è essenziale per il corretto sviluppo dell'economia.

Sul fronte della semplificazione, della riforma della giustizia e della modernizzazione della p.a., **sarà prioritario prevedere modelli di maggiore integrazione tra amministrazione e professionisti, in una prospettiva di piena attuazione del principio di sussidiarietà**: occorre abbandonare un'impostazione della pubblica amministrazione quale ambiente impermeabile alla cooperazione con il privato ed essere consapevoli che le grandi sfide cui essa è chiamata potranno compiersi solo in una prospettiva di apertura e cooperazione con le competenze dislocate presso la società civile, a partire da quelle dei professionisti.

Il PNRR aveva correttamente impostato questa filosofia, ma realizzandola attraverso forme di inquadramento organico dei professionisti nelle p.a. si è finiti col frustrare le aspettative dei giovani professionisti, che manifestano aperture e stimoli per la collaborazione

con il settore pubblico, ma sono al contempo vocati allo sviluppo della propria autonomia organizzativa. Le misure in tema di riordino dell'infrastruttura amministrativa offrono, ora, l'occasione, per ripensare in modo più avanzato i rapporti di cooperazione tra amministrazione e professioni.

3

*Le riforme di sistema: b) la delega fiscale*

Nell'ambito di queste riforme di sistema, non c'è dubbio che **la delega fiscale** svolgerà un ruolo determinante: da sempre sosteniamo che occorre superare l'ottica emergenziale e quella dei cosiddetti interventi di "manutenzione" prodotti nell'ultimo ventennio attraverso una riforma che persegua l'obiettivo di rendere il fisco italiano più equo, certo, semplice e atto a cogliere le complessità della società contemporanea.

In questa prospettiva, abbiamo sempre ritenuto prioritari i seguenti obiettivi:

- superare la percezione negativa del fisco da parte di imprese e cittadini, **riequilibrando il rapporto tra amministrazione fiscale e contribuente, attraverso l'elevazione dello Statuto del contribuente a rango costituzionale;**
- **reformare la giustizia tributaria**, professionalizzando i giudici tributari;
- **universalizzare l'utilizzo degli strumenti digitali** al fine di ridurre la numerosità e la farraginosità degli adempimenti fiscali;
- ricondurre l'estrema frammentazione normativa in campo tributario a specifici **testi unici**, in modo da ridurre la complessità;
- **razionalizzare il calendario fiscale**, con l'obiettivo di superare la "transitorietà temporale" dei relativi termini.

Molti di questi obiettivi sono ora recepiti nel disegno di legge delega per la riforma fiscale licenziato dal Governo. Segnaliamo in particolare:

- l'intento di rendere più efficiente l'utilizzo la gestione degli strumenti digitali e la gestione delle banche dati (art. 2), in relazione alle quali è necessario garantire l'interoperabilità;
- l'intento di individuare ed eliminare micro tributi per i quali i costi di adempimento dei contribuenti sono elevati rispetto al gettito garantito allo Stato (art. 2);
- l'intento di rendere effettivamente esigibile il principio *once only* (art. 2), che resta inattuato pur a distanza di molti anni dalla L. n. 241/1990, determinando notevoli sovra costi sia per imprese e cittadini che per la stessa pubblica amministrazione, che – anche a causa della non ottimale integrazione delle banche dati – regolarmente richiede informazioni di cui è già in possesso;

- l'intento di rivedere lo Statuto del contribuente (art. 4) rendendolo “legge generale tributaria”. Un passo avanti rispetto allo *status quo*, auspicando che possa esserne realizzata l'elevazione a rango costituzionale. Nello specifico si segnala come siano condivisibili gli indirizzi in merito al rafforzamento degli obblighi di motivazione degli atti impositivi, di valorizzazione dei principi di legittimo affidamento del contribuente e di certezza del diritto e di potenziamento dell'esercizio del potere di autotutela; mentre non si condivide l'idea di subordinare l'ammissibilità degli interpelli al versamento di un contributo, poiché tale previsione, in un contesto di estrema frammentazione (e incertezza) normativa, graverebbe sul contribuente limitandone i diritti;
- l'intento di ridurre gli adempimenti connessi agli obblighi dichiarativi e di arrivare al graduale superamento degli indici sintetici di affidabilità (art. 14);
- l'intento di armonizzare i termini degli adempimenti tributari (art. 14);
- l'intento di escludere la decadenza dei benefici fiscali nel caso di inadempimenti formali o di minore gravità (art. 14);
- l'intento di semplificare la modulistica relativa agli obblighi dichiarativi e di versamento, rendendo disponibili i relativi modelli con congruo anticipo rispetto all'adempimento a cui si riferiscono (art. 14);
- l'intento di armonizzare progressivamente i tassi di interesse applicabili alle somme a credito con quelli relativi alle somme a debito (art. 14);
- l'intento di procedere alla razionalizzazione e al raggruppamento delle norme tributarie vigenti in specifici testi unici e alla codificazione del diritto tributario (art. 19).

Con riferimento alla prevista riforma dell'Irpef, la legge delega si ispira alla graduale riduzione del carico impositivo e alla transizione verso l'aliquota unica (*flat tax*). Certamente apprezzabile il riferimento generale al graduale perseguimento dell'equità orizzontale. Desta però perplessità la priorità per l'equiparazione tra redditi di lavoro dipendente e redditi di pensione: abbiamo più volte denunciato la sperequazione di trattamento tra redditi di lavoro dipendente e redditi di lavoro autonomo, divario che impatta più che proporzionalmente i redditi bassi rispetto a quelli medi per poi annullarsi al raggiungimento della soglia reddituale di 50mila euro. Considerando che i redditi di pensione non sono gravati del prelievo contributivo mentre i lavoratori autonomi ne sopportano integralmente il carico, **riteniamo prioritaria l'equiparazione (nel senso che a redditi uguali corrispondano debiti d'imposta equivalenti) tra redditi di lavoro dipendente e redditi di lavoro autonomo rispetto a quella afferente i redditi di pensione.**

Appreziamo la possibilità di **consentire la deduzione dal reddito di lavoro dipendente e assimilato, anche in misura forfetizzata, delle spese sostenute per la**

**produzione dello stesso:** si tratta di un'indicazione che recepisce una delle proposte elaborate da Confprofessioni.

Ciò nonostante, a nostro avviso la riforma dell'Irpef dovrebbe contenere uno specifico riferimento alla “questione giovanile”, considerata la condizione occupazionale dei giovani italiani che, se rapportata con quella dei pari età europei, assume connotazioni drammatiche sia in termini di tasso di disoccupazione giovanile che di numero di *NEET*, con ripercussioni sul divario tra tasso di occupazione di lavoratori giovani e anziani. La nostra proposta, pertanto, si sostanzia nella previsione di una *no tax area* “rafforzata” per i giovani fino a 35 anni di età che producono redditi di lavoro (dipendente o autonomo) o di impresa.

Meritano una speciale menzione alcune disposizioni dell'articolo 5 che riguardano particolarmente i professionisti.

In primo luogo, va accolto molto favorevolmente l'intento di **applicare una imposizione sostitutiva in misura agevolata sui redditi di natura finanziaria conseguiti dagli enti di previdenza obbligatoria dei liberi professionisti**. Si tratta di una norma che va parzialmente incontro alla proposta formulata da Confprofessioni, che auspicava la soppressione dell'iniquo meccanismo di doppia imposizione (ETI) sui rendimenti realizzati dalle casse allineandosi alla maggior parte degli altri paesi europei.

In secondo luogo, esprimiamo grande soddisfazione per l'obiettivo di **ridurre le ritenute operate sui compensi degli esercenti arti e professioni che si avvalgono di dipendenti e collaboratori**. Ed infatti, l'attuale livello della ritenuta d'acconto (20%) genera un evidente aggravio proprio a carico dei soggetti che creano occupazione, i quali, paradossalmente, si trovano a pagare le imposte anticipatamente, recuperando la differenza soltanto nell'anno successivo. È perciò opportuno consentire ai professionisti “organizzati” (considerando tali tutti coloro che si avvalgono della collaborazione di almeno un lavoratore dipendente) di avvalersi della possibilità di dimezzare (dal 20% al 10%), previa comunicazione ai propri clienti, la ritenuta d'acconto.

In terzo luogo, non si può che plaudire all'intento di **garantire la neutralità fiscale delle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali**, comprese quelle riguardanti il passaggio da associazioni professionali a società tra professionisti. Viene quindi integralmente fatta propria dal Governo una delle proposte cardine della strategia di rafforzamento della competitività degli studi professionali di Confprofessioni, che per prima ha puntato sullo sviluppo delle aggregazioni dei professionisti in società (STP o STA).

*Il sostegno ai salari: a) il taglio del cuneo contributivo*

Il sostegno dei salari medio-bassi attrae la massima parte delle risorse aggiuntive che il DEF andrà ad attingere dall'ulteriore ricorso all'emissione di debito pubblico (circa 3 miliardi di Euro).

È un obiettivo pienamente condivisibile, specie a fronte della crisi inflazionistica che stiamo attraversando, e che ha eroso il potere d'acquisto delle famiglie con redditi medio-bassi, con ripercussioni immediate sui risparmi e sui consumi per beni e servizi. Poiché la produzione italiana continua a dipendere prevalentemente dalla domanda interna, il sostegno al potere d'acquisto delle famiglie è dunque, contemporaneamente, un'esigenza di equità e solidarietà sociale e una leva di crescita economica.

L'obiettivo si realizza attraverso **un taglio del cuneo contributivo sui salari medio-bassi**. L'intervento, peraltro, si pone in continuità con quello già adottato nella legge di bilancio dello scorso anno, ove era stato disposto un esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti per i periodi di paga dal primo gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, destinato a coloro che percepissero un reddito inferiore a 20.000 euro annui. È ora essenziale che questo programma di progressiva riduzione del cuneo fiscale diventi la bussola delle politiche del lavoro, e che si individuino risorse da destinare alla stabilizzazione di questi alleggerimenti, coinvolgendo anche le fascia reddituali medie, su cui peraltro grava una maggiore pressione fiscale marginale.

Al contempo – come avevamo avuto modo di evidenziare in sede di audizione sulla manovra di bilancio per il 2023 – **non condividiamo la scelta di destinare i vantaggi derivanti dalla riduzione del cuneo ai soli salari**: il taglio del cuneo rappresenta una leva di straordinaria importanza proprio perché è in grado di agire, contestualmente, sulla crescita dei salari e sulla riduzione del costo del lavoro, favorendo, così, l'incremento occupazionale. Se si sbilancia il beneficio solo sul primo obiettivo, gran parte della sua funzione risulta dispersa.

*Il sostegno ai salari: b) il necessario sostegno ai rinnovi contrattuali tramite la detassazione degli aumenti salariali concordati tra le parti sociali*

Se il taglio del cuneo fiscale e contributivo rappresenta la principale direttrice nell'obiettivo di sostenere la crescita dei salari, va altresì segnalata la necessità di intervenire, parallelamente, sui rinnovi contrattuali.

**I rinnovi contrattuali rispondono all'esigenza di adeguare i redditi dei lavoratori dipendenti rispetto all'andamento dell'inflazione** e contestualmente tengono in considerazione le condizioni di straordinaria pressione ed incertezza in cui versano i datori di lavoro, che durante la pandemia hanno stretto i denti, spesso indebitandosi, e che ora vedono minacciata la ripresa da uno scenario geopolitico incerto.

Il caso dei professionisti datori di lavoro è emblematico, giacché il settore è stato caratterizzato negli ultimi anni da un robusto calo dei redditi medi in termini reali (-15%), aggravato in misura decisiva dalla pandemia.

In questo contesto, **uno sforzo della finanza pubblica nella direzione della detassazione e decontribuzione degli aumenti salariali concordati dalle parti sociali**

**maggiormente rappresentative rappresenterebbe un efficace contributo ai rinnovi contrattuali**, che implicano una crescita stabile dei salari, anche grazie all'integrazione tra componenti economiche e prestazioni di *welfare* di settore, che in talune realtà rappresentano elementi indispensabili per il benessere dei lavoratori e delle famiglie.

Questo intervento è peraltro in sintonia con i principi e criteri direttivi per la revisione del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche previsti nella delega fiscale, ove si ipotizza l'applicazione di una *flat tax* incrementale ai redditi da lavoro dipendente (art. 5, comma 1, lettera a). Sulla base di questi criteri potrebbe essere ideato uno strumento normativo che preveda la possibilità di assoggettare a tassazione sostitutiva e decontribuzione, per un periodo di tempo limitato, gli emolumenti aggiuntivi previsti in sede di rinnovo dei CCNL stipulati dalle parti sociali maggiormente rappresentative (*ex* art. 51 d.lgs. 81/2015).

Peraltro, indirizzare tali contributi agli aumenti concordati dalle parti sociali maggiormente rappresentative **consentirebbe di arginare il *dumping* contrattuale e la fuga dai contratti collettivi, che rendono più fragili i diritti dei lavoratori e impediscono la diffusione di condizioni omogenee di tutela salariale e di *welfare***. In questo ambito, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), osservatorio privilegiato del mercato del lavoro e punto di incontro delle rappresentanze delle forze sociali del Paese, svolge una funzione determinante nel monitoraggio della contrattazione collettiva e della programmazione economica e sociale, che dovrebbe essere ulteriormente valorizzata.

*Le strategie per la crescita economica: a) il riordino del sistema degli incentivi*

Assai poco è dato comprendere sulle misure per la crescita economica, che sembrano esaurirsi nella delega per il riordino degli incentivi alle imprese.

Il provvedimento – che il DEF incorpora nei provvedimenti collegati alla manovra di bilancio – ha già iniziato il suo *iter* in Senato, e ha come condivisibile obiettivo la migliore pianificazione, organizzazione e attuazione del sostegno alla crescita negli ambiti strategici delle politiche industriali, nazionali ed europee.

**Come professionisti, non possiamo che accogliere con favore una revisione del sistema degli incentivi**: il sistema protrattosi negli ultimi anni era divenuto disorganico, iniquo e, ciò che più conta, inefficiente. Si tratta, dunque, di un passaggio ineludibile per la promozione della politica di sviluppo nazionale: il sistema produttivo italiano è in questo momento, in molti settori, più fragile rispetto ai *competitor* globali, e potrà consolidarsi solo se adeguatamente indirizzato e sostenuto dal settore pubblico, in termini di strategie, infrastrutture e incentivi finanziari.

Al contempo, è forte il timore che la delega sugli incentivi possa partorire una mera riproposizione dell'impianto delle precedenti misure di incentivazione, del tutto inadeguate a sospiingere una vigorosa crescita dell'economia nazionale.

Per sostenere la competitività delle imprese e attrarre investimenti serve invece una strategia con obiettivi ambiziosi. L'esperienza quotidiana dei liberi professionisti nell'affiancamento alle imprese indica alcune direttrici prioritarie: vanno individuati i settori strategici di investimento nei quali costituire reti di imprese e distretti dell'innovazione in cui far confluire risorse imprenditoriali e competenze tecniche e professionali, garantendo anche le necessarie *sandbox* normative nelle aree a più forte impatto innovativo e adeguando le infrastrutture tecnologiche e logistiche alle esigenze della produzione; vanno diffusi gli incubatori di impresa, per trattenere in Italia i giovani che si fanno portatori di idee di sviluppo innovativo, anche proseguendo nell'integrazione tra alta ricerca universitaria e imprese; occorre favorire i processi di aggregazione tra imprese, per consolidarne l'affidabilità e la resilienza, agevolare l'accesso al credito e orientarle agli investimenti; occorre favorire il rientro della produzione delocalizzata, stimolando le imprese ad investire sul Paese; va rafforzata la transizione digitale del Paese, a partire dalle grandi reti nazionali; va incentivato il modello delle zone economiche speciali, soprattutto nel Mezzogiorno e con riferimento ai settori della produzione agricola; vanno programmati i flussi in entrata di lavoratori stranieri qualificati, tramite la previa condivisione di progetti di cooperazione con Paesi *partner* presso cui stabilire plessi e programmi di formazione professionale e universitaria.

Inoltre, **il comparto delle libere professioni vigilerà con rigore affinché la riforma degli incentivi sia ispirata al principio di uguaglianza tra i soggetti economici**, mettendo fine alle sperequazioni, alle discriminazioni e agli ostacoli alla concorrenza che si sono generati nell'attuale sistema, a danno dei professionisti.

Come più volte denunciato davanti a queste Camere e al Governo, professionisti e lavoratori autonomi sono stati spesso esclusi da incentivi e agevolazioni, in quanto la partecipazione ai bandi è stata sovente subordinata – vuoi in sede legislativa, vuoi in sede di attuazione – al requisito dell'iscrizione alle Camere di Commercio. Un requisito che esclude i professionisti iscritti a un Albo professionale. A ciò si aggiungono ostacoli di ordine pratico che sovente riscontriamo, quali obiettivi di intervento non adeguatamente tarati sulle esigenze specifiche del settore professionale o l'individuazione di soglie minime di finanziamento che non si conciliano con le dimensioni più circoscritte degli studi professionali.

Questa disparità è resa ancora più incomprensibile alla luce delle trasformazioni che stanno interessando il comparto delle libere professioni, sempre più intensamente coinvolte in un passaggio a modelli imprenditoriali di gestione delle proprie attività.

Per tali ragioni è necessario integrare gli art. 2 (*Principi generali*) e 4 (*Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione dell'offerta di incentivi*) della delega con **il principio generale di piena equiparazione tra professionisti e imprese**, mettendo sullo stesso piano l'iscrizione dei



liberi professionisti ad albi, collegi e ordini professionali a quella delle imprese alla Camera di Commercio. Questa è d'altronde **l'unica direzione compatibile con il diritto europeo e con la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia**, che accomuna la nozione di microimpresa e libero professionista: in particolare, la Raccomandazione della Commissione Europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003 considera «impresa» qualsiasi entità, «*a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che svolga un'attività economica, incluse in particolare le entità che svolgono un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che svolgono regolarmente un'attività economica*».

Purtroppo, i segnali non sono incoraggianti: i recenti incentivi introdotti o prorogati dal Governo hanno confermato la tendenza degli ultimi anni. Basti pensare che i professionisti risultano indebitamente esclusi dal c.d. “bonus bollette”; dal credito d'imposta per formazione 4.0; dal bonus *Digital Transformation*; dagli incentivi per beni strumentali previsti dalla c.d. “Nuova Sabatini”; dal Fondo per le piccole e medie imprese creative; dal fondo Investimenti sostenibili 4.0; dagli incentivi alla internazionalizzazione delle PMI attraverso l'*e-commerce*; *Smart & Start*.

La riforma organica degli incentivi cui il Governo è chiamato è l'occasione per rimuovere questi squilibri e promuovere universalità ed equità, intercettando le reali esigenze di tutte le categorie produttive e contribuire ad una crescita armonica dell'economia italiana.

*Le strategie per la crescita economica: b) il sostegno alla crescita del settore delle libere professioni*

**La programmazione della politica economica esposta nel DEF è particolarmente carente proprio rispetto alle politiche di sviluppo del settore delle libere professioni.**

Va riconosciuto che il Governo Meloni ha dimostrato, sin dalle sue **prime iniziative, un'attenzione inedita verso il comparto del lavoro autonomo professionale**, che è scaturito anche dal confronto intenso e costante sviluppatosi nel corso degli anni con la nostra categoria.

Quest'attenzione ha dato come frutti immediati l'estensione dell'area del regime forfettario soggetto a **flat tax sostitutiva**, disposta dalla legge di bilancio per il 2023, e l'approvazione della **legge sull'equo compenso**, che ha completato il suo *iter* parlamentare la scorsa settimana, e da cui ci si attende un contributo nel riequilibrio dei rapporti contrattuali in cui il professionista è soggetto debole.

Il DEF, tuttavia, sembra non confermare per il 2024 la misura prevista dalla scorsa legge di bilancio della *flat tax* incrementale per i lavoratori non forfettari: se così fosse, si tratterebbe di una scelta miope, giacché la *flat tax* per la platea dei forfettari deve necessariamente essere accompagnata da misure di favore per coloro che realizzino incrementi reddituali oltre la soglia del regime sostitutivo, risolvendosi, altrimenti, in un disincentivo allo sviluppo dell'attività economica.

Più in generale, **le libere professioni italiane dovrebbero essere sostenute in un processo di consolidamento delle loro strutture organizzative**, per consentire la loro presenza in un mercato dei servizi professionali sempre più competitivo.

I **processi di aggregazione delle libere professioni** in strutture complesse e interdisciplinari andrebbero favoriti attraverso i più volte ricordati interventi sulla struttura regolativa delle Società tra professionisti. Le **Società tra professionisti** sono il principale modello organizzativo in grado di sostenere i processi di aggregazione delle attività professionali, e possono costituire lo strumento per assicurare solidità, multidisciplinarietà e dinamicità ai professionisti italiani sulla scena del mercato integrato europeo dei servizi professionali. La loro diffusione è tuttavia ancora molto limitata: Infocamere ne censisce poco più di 5.000, mentre in Europa la forma societaria rappresenta di gran lunga la modalità principale di organizzazione dei servizi professionali.

La ragione della ritrosia dei professionisti ad aggregarsi è da ricercare anzitutto nei **limiti strutturali della disciplina legislativa dello strumento delle Stp**. A tal fine, oltre a quanto già previsto dalla delega fiscale in tema di azzeramento del costo fiscale dei conferimenti per l'istituzione della Stp, segnaliamo ulteriori esigenze di riforma:

- riteniamo che la soglia di soci di capitale all'interno dell'assetto societario dovrebbe essere armonizzata con la disciplina degli altri Paesi europei. In particolare, al fine di garantire lo sviluppo delle Stp, sarebbe opportuna una regolamentazione più flessibile: fermo restando il controllo societario (e i relativi diritti amministrativi) in capo ai soci professionisti, andrebbero ampliate le possibilità di intervento dei soci finanziatori (e i relativi diritti patrimoniali);
- anche le politiche fiscali hanno effetti sulle strategie dei professionisti e possono pertanto svolgere un ruolo importante all'interno di una politica di sostegno allo sviluppo delle attività professionali. Una legislazione come quella vigente, che assoggetta i professionisti con redditi meno elevati ad un regime fiscale agevolato, in termini di tassazione, e semplificato, in termini di adempimenti, rischia di disincentivare lo sviluppo dimensionale. Inoltre, al fine di sostenere la crescita delle attività professionali, si potrebbero individuare regimi fiscali di vantaggio per le nuove Società tra professionisti, in particolare nella fase di *start-up*;
- occorrerebbe prevedere una revisione del regime previdenziale cui sono assoggettati i professionisti che hanno costituito una Stp, evitando la duplicazione del contributo previdenziale integrativo. La doppia fatturazione delle medesime prestazioni professionali (prima in capo alla Stp nei confronti del cliente, poi in capo al socio professionista nei confronti della Stp), infatti, duplica il contributo integrativo dovuto dal professionista, imputato sia sulle fatture emesse dalla Stp nei confronti del cliente finale che su quelle del socio professionista nei confronti della Stp. Un effetto

distorsivo, che disincentiva fortemente lo sviluppo degli studi professionali in strutture di maggiori dimensioni specializzate e integrate.

Parallelamente, dovrebbe essere sostenuto **il processo di digitalizzazione degli studi professionali** attraverso incentivi all'acquisto, allo sviluppo, e all'apprendimento delle infrastrutture digitali.

Il mercato dei servizi professionali va infatti rapidamente spostandosi nell'ambiente digitale – e il rischio che corriamo è che una scarsa digitalizzazione delle infrastrutture organizzative dei professionisti li esponga alla proletarizzazione, a fronte di grandi gruppi economici, sovente stranieri, che manifestano un crescente interesse a penetrare il nostro mercato dei servizi professionali. Sarebbe un vero e proprio paradosso, considerando lo spessore qualitativo delle competenze dei professionisti italiano, una vera e propria eccellenza del nostro *made in Italy*.

La stessa digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, che rientra tra gli obiettivi del PNRR, non potrà essere compiuta senza un parallelo investimento sulla digitalizzazione degli studi professionali. Infatti, l'attività di intermediazione tra privati e pubblica amministrazione svolta dai liberi professionisti è ormai inglobata in processi telematici: **il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione potrà raggiungere gli obiettivi ambiziosi prefigurati dal Piano solo se sarà accompagnata da un altrettanto intenso percorso di crescita delle competenze e delle infrastrutture digitali e telematiche dei professionisti.**

Pertanto, nel quadro dell'attuale discussione sulla potenziale revisione del PNRR, riteniamo una parte delle ingenti risorse del Piano debba essere destinato al finanziamento di un progetto che fornisca un adeguato supporto allo sviluppo digitale delle attività professionali.

*Le strategie per la crescita economica: c) gli interventi in tema di bonus edilizi*

Sempre nella prospettiva del sostegno alla crescita, suscita più di una perplessità l'indirizzo molto restrittivo che il Governo sembra aver intrapreso rispetto ai *bonus* edilizi varati in crisi pandemica. **In un contesto di progressiva stretta creditizia, l'indebolimento dei *bonus* edilizi è destinato a produrre effetti recessivi sull'intero comparto produttivo e sull'indotto dell'industria e dei servizi.** L'intenzione dichiarata dal Governo, di «rivedere l'intera materia degli incentivi edilizi in modo tale da combinare la spinta all'efficientamento energetico e antisismico degli immobili con la sostenibilità dei relativi oneri di finanza pubblica e l'equità distributiva», sembra rinviare nel tempo il rafforzamento di incentivi che, invece, dovrebbero essere resi operativi nell'immediato.

I liberi professionisti sono stati coinvolti direttamente nel processo di attuazione dei *bonus* edilizi di questi anni: alla luce dell'esperienza maturata possiamo affermare che i ***bonus* nel settore delle costruzioni abbiano avuto il merito di incentivare e sostenere il rinnovamento del vetusto e inefficiente patrimonio edilizio del nostro Paese, mettendo in atto un virtuoso processo di rigenerazione urbana e territoriale**, anche in funzione della transizione ecologica. Inoltre, gli incentivi edilizi hanno prodotto effetti positivi in termini di efficienza energetica e sostenibilità ambientale, consentendo un risparmio energetico che determina una riduzione dei consumi e delle emissioni di CO<sub>2</sub>, così contribuendo alla riduzione dell'impatto ecologico del patrimonio edilizio italiano. Infine, i *bonus* hanno certamente portato all'attenzione di cittadini e famiglie il tema dell'efficientamento energetico degli immobili e dei condomini, oggi strategico a seguito della crisi energetica e dell'aumento dei costi delle bollette.

Per tali ragioni riteniamo che sarebbe opportuno mettere mano ad **una revisione complessiva del sistema di detrazioni fiscali nel settore dell'edilizia**, accorpando tutti i *bonus* (attualmente davvero numerosi e con normative eterogenee sorte in epoche diverse) sotto un'unica detrazione fiscale di portata inferiore, o rimodulando gradualmente i meccanismi, con modalità di incentivazione differenziata, in base alle classi energetiche e alle classi di rischio delle costruzioni, sostenendo quantomeno il raggiungimento della classe energetica D. In quest'ottica, sarebbe opportuno valorizzare il ruolo dei professionisti, specialmente di quelli dell'area tecnica, quali intermediari e certificatori degli interventi, a garanzia della sicurezza collettiva.

Risultati perseguibili anche tramite l'elaborazione di un Testo Unico che, nel rispetto delle fondamentali esigenze di sicurezza e legalità, concepisca una semplificazione della documentazione da produrre per accedere ai *bonus* fiscali in materia di riqualificazione energetica e recupero edilizio e standardizzi le tipologie di intervento al fine di individuare esplicitamente gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione. Ciò determinerebbe una maggiore chiarezza sull'applicabilità delle misure agevolative ed una riduzione dei tempi di rilascio di eventuali autorizzazioni necessarie agli interventi.

L'obiettivo condiviso deve essere quello di non disperdere i risultati sino a questo momento conseguiti in termini di riqualificazione edilizia ed energetica. Il rinnovamento del patrimonio edilizio del nostro Paese, in linea con il valore della sostenibilità ambientale, dovrebbe rimanere un punto centrale delle prossime politiche industriali e delle scelte di Governo e Parlamento, sia alla luce della perdurante crisi energetica generata dal conflitto russo-ucraino e della vulnerabilità dell'Europa in tema di approvvigionamento delle risorse energetiche sia, soprattutto, in previsione della nuova Direttiva UE per l'efficientamento energetico degli edifici, in corso di esame in Europa. La *ratio* della revisione della Direttiva è quella di ridurre l'inquinamento legato agli immobili responsabili di oltre un terzo delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE introducendo nuovi *standard* minimi per garantire l'efficienza energetica. Ridurre le emissioni rientra tra gli obiettivi del pacchetto "Road to

55%” e costituisce un passaggio imprescindibile per conseguire la neutralità climatica, spingendo i Paesi europei verso politiche più *green* in ambito edilizio.

#### *Il processo di attuazione del PNRR*

Alla luce delle poco rassicuranti indicazioni sulle strategie per la crescita, non stupisce che le aspettative su crescita e innovazione siano, in buona sostanza, demandate all’attuazione delle misure previste dal PNRR, che si conferma l’unico veicolo di iniziative di sviluppo del Paese.

E tuttavia, **le stime relative all’impatto macroeconomico del PNRR sono qui effettuate «nell’ipotesi di realizzazione integrale di tutti i progetti del Piano così come attualmente previsti».**

Ecco perché riteniamo che occorra una maggior chiarezza da parte del Governo sullo stato di attuazione del PNRR.

La **Relazione semestrale presentata al Parlamento dalla Corte dei conti lo scorso marzo ha evidenziato ritardi nell’attuazione finanziaria** dovuti all’incapacità dell’amministrazione pubblica di impiegare le risorse stanziare nel rispetto dei principi di efficacia ed efficienza. Al 31 dicembre 2022 – escludendo gli esborsi per crediti d’imposta che erano già in essere e sono stati rifinanziati dal PNRR per 12 miliardi – l’attuazione del Piano si è fermata al 6%. Per di più con grandi differenze tra le sei missioni: se la missione Infrastrutture presenta un rapporto tra spesa sostenuta e totale delle risorse del 16,4% grazie agli appalti della rete ferroviaria, nella missione Salute tale rapporto è dello 0,6% e dell’1,2% nella missione Inclusione e coesione. Inoltre, è stato concluso solo l’1% dei progetti e sono stati spesi circa 24 miliardi su 191 (a fronte della previsione di spesa di 40 miliardi fatta nel 2021).

La Corte dei conti segnala, dunque, una situazione preoccupante. **La relazione descrive lo scenario di «disordine organizzativo» che inficia l’attuazione del PNRR** ed elenca le difficoltà degli uffici degli enti locali deputati alla gestione dei progetti (ricordiamo che il 65% dei progetti è di titolarità dei Comuni e il 60% di questi sono Comuni con meno di 5.000 abitanti). Innanzitutto, la mancanza di personale che, nonostante il reclutamento straordinario, è diminuito rispetto al 2021, e l’elevata età media dei dipendenti. In secondo luogo, la precarietà dei nuovi dipendenti assunti con contratti a termine. Infine, «l’insufficiente presenza delle relative competenze (dagli ingegneri, agli specialisti di appalti, agli informatici, ai tecnici Ict) soprattutto se coniugate in chiave digitale».

La velocizzazione e digitalizzazione delle procedure di reclutamento attuata con la riforma della Pubblica Amministrazione a partire dal 2021 parrebbe essersi rivelata un vero e proprio *boomerang*, avendo creato problemi di ritenzione dei talenti e di *mismatch* delle competenze.

Anche la sanità, che beneficia di rilevanti fondi del PNRR per la creazione di nuove strutture (ospedali di comunità e case di comunità) pone problemi analoghi: la disponibilità e la formazione del personale sanitario che dovrà lavorare nelle strutture e il destino di tale personale una volta che i fondi del PNRR saranno esauriti.

A fronte di questi dubbi circa la completa attuazione del Piano, permane l'incertezza relativa alla possibile revisione dello stesso: **restiamo infatti in attesa di conoscere il contenuto della proposta di revisione presentata dal Governo**. Ad oggi, non è chiaro se tale proposta riguarderà solamente lo stralcio di singoli investimenti valutati come irrealizzabili per costi o tempistiche, e l'eventuale aggiunta di nuovi investimenti (tra cui sicuramente il *Repower-EU*, il piano per la transizione energetica) o sezioni aggiuntive di misure già in agenda; oppure se la revisione avrà una portata ben più ampia, implicando un cambio totale di prospettiva sul Piano e, in questo caso, quale sarà la risposta dell'Unione Europea.

Nello stesso tempo, **guardiamo con interesse alla proposta del Governo di attuare una gestione unitaria delle risorse europee che inglobi il PNRR e i Fondi di coesione**. Riteniamo, infatti, che sia giunto il tempo di dare finalmente una svolta all'annoso problema dell'incapacità di spendere le risorse europee, siano esse il PNRR o i fondi coesione: la macchina amministrativa messa in moto per l'attuazione del PNRR potrebbe essere lo strumento adatto a tal fine.

Le libere professioni che rappresentiamo sono tutte pienamente coinvolte nei processi di attuazione del PNRR, ed esprimono un interesse qualificato alla cooperazione con gli apparati pubblici improntato alla condivisione di obiettivi, pur nel rispetto della reciproca indipendenza intellettuale. In quest'ottica abbiamo accolto con favore la previsione contenuta nel decreto-legge n. 13/2023 (cosiddetto "PNRR 3"), che prevede per i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti il supporto tecnico per il tramite di Enti, Istituzioni o Associazioni di natura pubblica e privata, ordini professionali o Associazioni di categoria, sulla base di Convenzioni, Accordi o Protocolli in essere o da stipulare. Auspichiamo che questa modalità di coinvolgimento del mondo dei corpi intermedi possa essere estesa, a partire dal supporto ai comuni di maggiore dimensione, e divenire strutturale nella già ricordata prospettiva di riforma della p.a. nell'ottica della semplificazione.