

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Commissioni riunite “Bilancio” del Senato e “Bilancio, Tesoro e Programmazione” della Camera**

**Disegno di legge A.S. 1586 (“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”).**

**Audizione del dott. Gaetano Stella**

**Presidente di ConfProfessioni**

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

la manovra di bilancio per il 2020 intercetta un momento particolarmente delicato per la nostra economia. In una fase di flessione dell’economia globale – alimentata anche da continue tensioni internazionali – il sistema economico italiano si fa trovare fragile e impreparato ad affrontare le grandi transizioni che si affacciano all’orizzonte. La crescita dell’Italia è stata negli ultimi anni tra le più deboli e incerte d’Europa e le previsioni sul prossimo anno confermano questo trend. I dati recentemente diffusi dallo Svimez, ad esempio, attestano che l’economia del Sud è già in recessione e va divaricandosi in modo sempre più significativo dal resto del Paese.

Sono indicatori statistici carichi di ricadute concrete, che toccano la pelle degli italiani. L’agenda del Governo è occupata da crisi aziendali di impatto potenzialmente drammatico sull’occupazione: Alitalia, Ilva, Whirlpool, per citare solo i casi più commentati sulla stampa. Ma i segnali di crisi si percepiscono in modo evidente anche nelle realtà economiche di dimensioni più circoscritte – PMI, attività commerciali ed artigianali, liberi professionisti – sulle quali incidono soprattutto una pressione fiscale insostenibile e un carico di oneri amministrativi che va sempre più crescendo. Nel

lavoro dipendente e autonomo i redditi si assottigliano, mentre l'occupazione è sempre meno stabile e garantita. Gli investimenti nelle grandi opere pubbliche sono carenti, perfino nei settori legati alla prevenzione dei rischi geologici e delle catastrofi naturali e alla manutenzione delle grandi reti, su cui avremmo invece bisogno di strategie di lungo periodo; le poche opere pubbliche finanziate subiscono ritardi e ripensamenti, imputabili soprattutto ad esigenze di comunicazione politica.

In questo scenario, estremamente preoccupante, la manovra predisposta dal Governo presenta a nostro avviso poche luci e molte ombre. Essa difetta di coraggio e visione strategica, ed esibisce un intento punitivo nei confronti di alcune categorie produttive, soprattutto dei liberi professionisti, aggravando gli squilibri sociali.

\*\*\*

Non mancano misure condivisibili. La manovra si fa anzitutto apprezzare per la sterilizzazione delle clausole di salvaguardia IVA: l'aumento generalizzato delle aliquote IVA avrebbe affossato i consumi e condotto il Paese in una spirale recessiva. Per il futuro, occorrerà tuttavia considerare l'opportunità di differenziare le aliquote IVA per settore, e prevedere in particolare una tassazione più alta per le transazioni intermedie da piattaforme commerciali telematiche, che sostengono costi di gestione inevitabilmente più ridotti e sfruttano da tempo un vantaggio competitivo rispetto ad attività chiamate a sostenere costi legati alla presenza sul territorio.

Apprezzabile è anche l'impegno, certamente più marcato rispetto al passato, per lo sviluppo della *green economy*. L'Italia ha nel patrimonio ambientale e paesaggistico uno dei principali caratteri della propria identità nazionale: investire sull'economia verde rappresenta pertanto una scelta strategica inevitabile per il nostro Paese. Ma la transizione verso un'economia sostenibile deve essere rapida, se non si vuole perder terreno rispetto ad altri Paesi. Gli incentivi predisposti dalla manovra di bilancio a questo fine sono ben calibrati e possono intercettare gli interessi del mondo economico, che deve essere coinvolto in uno sforzo di ammodernamento degli impianti produttivi; mentre suscita maggiori perplessità il piano di investimenti affidato ai Ministeri (c.d. "green new deal"), che rischia di mettere in moto una macchina burocratica poco efficiente.

È ancora aperto il dibattito all'interno delle forze politiche circa l'opportunità di una "plastic tax": vorremmo a tal proposito osservare che la transizione verso modelli economici sostenibili deve essere incentivata e sostenuta, evitando tuttavia di

affossare le realtà produttive che non sono in grado di affrontare questi sforzi organizzativi ed economici. Riteniamo, dunque, preferibile rilanciare strumenti premiali ed innescare circuiti virtuosi, ad esempio attraverso il sistema delle certificazioni di qualità ambientale, che potrebbero essere estesi dal solo settore dei prodotti e dei processi industriali ai processi gestionali, ed a cui potrebbero associarsi vantaggi in termini di alleggerimento degli oneri burocratici. In questo modo, peraltro, sarebbe possibile coinvolgere nella transizione verso la sostenibilità anche le piccole imprese e realtà quali gli studi professionali, che in taluni casi possono essere utilmente sviluppati e ammodernati nel senso della riduzione degli impatti ambientali, sebbene su dimensioni certamente più ridotte.

Condivisibile, in termini generali, è anche l'alleggerimento della tassazione sul lavoro dipendente. Una misura che tuttavia avrebbe richiesto maggiore coraggio, con un investimento più ingente in grado di allargare il perimetro dei beneficiari. In sede di attuazione, occorrerà evitare che la riduzione del cuneo fiscale sia indirizzata a esclusivo vantaggio del lavoratore, senza un corrispondente taglio dei costi sostenuti dal datore di lavoro, come invece sembra ricavarsi da quanto riportato sulla stampa e nelle dichiarazioni di molti protagonisti. Così come congegnato, infatti, l'intervento risulterebbe miope ed iniquo: miope, perché, come i numerosi interventi cui abbiamo assistito negli ultimi anni, anche questo sarebbe destinato a produrre risultati esigui sull'aumento dei consumi; iniquo, perché non renderebbe giustizia agli sforzi ingenti sostenuti dai datori di lavoro. Negli anni passati l'occupazione è stata incentivata con misure di breve durata, che non hanno dato i risultati sperati: per promuovere l'occupazione stabile, anche nell'ambito di PMI, studi professionali ed esercizi, occorrono invece tagli strutturali che implicino sgravi anche per i datori di lavoro.

In questa direzione va affrontato in maniera specifica anche il tema dell'occupazione giovanile che rimane uno dei problemi più rilevanti del nostro Paese. In attesa di un intervento veramente consistente e risolutivo sulle politiche attive è infatti fondamentale favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro agendo in una duplice direzione. Da una parte va sostenuto ulteriormente l'apprendistato, anche attraverso una semplificazione degli oneri amministrativi e degli adempimenti, rendendolo il canale principale di accesso al mondo del lavoro. Dall'altra occorre intervenire con un abbattimento del costo del lavoro contributivo e fiscale, anche al di fuori del campo di applicazione di tale tipologia contrattuale (utilizzabile fino ai 29 anni), fino al compimento di una certa età. Un segnale importante per contrastare la disoccupazione e la fuga dal nostro Paese della forza

lavoro più produttiva.

\*\*\*

Al di là dei citati interventi, in linea di massima condivisibili, la manovra resta tuttavia insoddisfacente. Ci saremmo infatti aspettati misure di maggiore impatto in termini di alleggerimento della pressione fiscale, di investimenti in opere pubbliche e soprattutto di riduzione della spesa pubblica improduttiva e di semplificazione. Manca ancora una volta una strategia di lungo periodo che faccia i conti con le carenze del nostro sistema amministrativo e della rete infrastrutturale – materiale e di servizi – che dovrebbe sostenere l'attività d'impresa.

Numerose sono ad esempio le risorse messe a disposizione degli enti territoriali per efficientamento energetico e sviluppo sostenibile, per opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici, per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, per spesa di progettazione definitiva ed esecutiva e per asili nido. Si prevedono però stanziamenti diversi, anni di riferimento diversi, scadenze diverse e modalità di controllo differenti. Una inutile complicazione che contribuisce ad aumentare gli adempimenti burocratici con effetti negativi sull'esigenza di agevolare e velocizzare gli investimenti pubblici.

Sarebbe auspicabile una forte semplificazione con assegnazioni predefinite per i singoli enti locali e la possibilità di avviare gli interventi in maniera rapida. Occorre altresì valutare la possibilità di prevedere che l'obbligo di avvalersi delle convenzioni CONSIP per l'acquisto di beni o servizi da parte della Pubblica Amministrazione possa essere derogato se l'Amministrazione dimostra la capacità di acquisizione dei medesimi beni ad un prezzo inferiore.

Se da queste considerazioni di carattere generale si stringe l'obiettivo sul settore delle libere professioni, il nostro giudizio diviene radicalmente negativo. Non si può sfuggire alla sensazione che la manovra sia, per il nostro settore, altamente punitiva.

La riduzione del carico fiscale sui titolari di partita IVA con compensi compresi tra i 65.000 e i 100.000 euro – che era stata inserita nella manovra dello scorso anno ed avrebbe dovuto cominciare ad operare dal prossimo anno – viene cancellata con un colpo di spugna e nell'assoluta indifferenza per le aspettative di milioni di lavoratori, dei loro progetti economici e di sviluppo, confermando ancora

una volta il disinteresse della politica nei confronti della stabilità delle politiche fiscali, di cui invece il mondo produttivo avrebbe un enorme bisogno. È una misura che ci lascia profondamente delusi e sorpresi: nulla di tutto ciò era stato preannunciato nei tavoli con le parti sociali che si sono susseguiti lo scorso anno. Resta la percezione diffusa nella categoria che l'obiettivo della manovra sia quello di “fare cassa”, mettendo le mani nelle tasche di un intero settore economico.

Si interviene, inoltre, sulla platea dei professionisti che rientrano nel regime forfettario. In particolare vengono previste alcune preclusioni all'accesso al regime forfettario che, seppure comprensibili nell'ottica di evitare distorsioni nell'utilizzo dello strumento (come quella che mira ad impedire il godimento delle agevolazioni del regime forfettario a lavoratori dipendenti e pensionati che contestualmente realizzano redditi significativi), dovrebbero essere almeno in parte rimodulate per evitare ulteriori problematiche applicative.

Infine, si sottolinea come gli interventi contenuti nell'art. 88 della legge di bilancio non risolvano la principale distorsione del regime forfettario. I dati pubblicati dall'Osservatorio sulle partite IVA del MEF, infatti, confermano quanto ipotizzato dalla stampa specializzata e dagli addetti ai lavori: il regime forfettario, soprattutto nel campo dei servizi professionali, dove prevale la componente intellettuale del lavoro, favorisce la frammentazione degli studi professionali, con preoccupanti ricadute sulla produttività e sulla competitività del settore. Se, infatti, nel primo semestre del 2019 le nuove partite IVA singole aperte con il regime forfettario segnano un incremento del 38,3%, sullo stesso periodo del 2018 si registra una caduta delle attivazioni di nuove partite IVA in associazioni professionali e società di persone (-16,4%) e in società di capitali (-8,6%).

Occorre dunque intervenire su questo improprio disincentivo alla aggregazione delle attività professionali, eliminando l'incompatibilità per i professionisti che, realizzando compensi annui inferiori a 65.000 euro, partecipano ad associazioni professionali o a società tra professionisti (STP).

A queste misure, già di per sé tanto gravose, si accompagna la forzatura contenuta nel Decreto-legge fiscale (DL n. 124/2019) – attualmente all'esame della Camera dei Deputati per la conversione – relativa alle sanzioni contro professionisti ed esercizi che non dispongano di strumenti per i pagamenti elettronici.

Va premesso che nel settore degli studi professionali la compliance rispetto a

questo obbligo è altissima, e in linea generale l'Italia presenta dati altissimi sul numero di POS diffusi sul territorio. Proprio per questa ragione, un approccio basato sulla demonizzazione di piccoli professionisti ed esercizi commerciali, additati quali responsabili dell'evasione fiscale e dunque sottoposti a sanzioni e controlli ad hoc, è insopportabile e fuorviante. Da quando l'obbligo è stato introdotto, nel 2012, ordini professionali e associazioni dei professionisti hanno ripetutamente sottolineato i costi connessi a questo obbligo – introdotto, peraltro, in coincidenza con l'obbligo di copertura assicurativa e con l'abolizione delle tariffe professionali. I POS implicano infatti costi di installazione, canoni mensili, tariffe fisse per ogni operazione e prelievi percentuali sul valore della prestazione. Si tratta di cifre che a fine anno impattano pesantemente sui redditi dei professionisti, a fronte delle quali il credito d'imposta pari al 30% sulle spese sostenute risulta del tutto insufficiente.

Dal 2012 ad oggi nessun Governo si è posto il problema di imporre alle banche e agli intermediari finanziari uno sforzo nell'abbassamento dei costi delle transazioni finanziarie. Il Presidente del Consiglio lo ha ritenuto, in dichiarazioni pubbliche di poche settimane fa, un adempimento doveroso; ed invece, nelle audizioni tenutesi alla Camera nei giorni scorsi abbiamo ascoltato i rappresentanti delle aziende che operano nei servizi finanziari affermare con nettezza che non vi sono margini per alcuna riduzione dei costi di queste transazioni.

Anche le misure sulle detrazioni fiscali delle spese sanitarie sono contraddittorie. Si complica la vita ai cittadini condizionando la detraibilità delle spese ai soli pagamenti tracciabili, mentre si altera la logica virtuosa del conflitto di interessi per tutti i contribuenti con redditi oltre i 120.000 euro, con effetti potenzialmente dannosi in termini di contrasto all'evasione fiscale. Sono messaggi paradossali, che danno la sensazione di una politica che procede "a tentoni".

\*\*\*

È spiacevole constatare la persistente incomprendenza della politica italiana per le esigenze e le aspettative dei liberi professionisti, una categoria sempre più rilevante in termini di forza lavoro (1.400.000 professionisti occupati nelle professioni regolamentate in forma ordinistica e nelle c.d. "nuove professioni", in crescita del 21% nell'ultimo decennio, in controtendenza rispetto agli occupati negli altri settori), in termini di contributo alla ricchezza nazionale (stimato oltre il 12% del PIL) e in termini di occupazione (gli studi professionali occupano oltre 1 milione di

dipendenti)<sup>1</sup>. Una categoria – aggiungo – destinata a crescere anche nei prossimi anni, in sintonia con i trend in corso in tutto il mondo occidentale, e che rappresenta da sempre un pilastro dell’economia ed un’eccellenza italiana per qualità e competenze.

Da anni ConfProfessioni segnala alle istituzioni l’urgenza di interventi di sostegno allo sviluppo di questo settore, tanto strategico per il nostro Paese: mancano da anni norme per favorire lo sviluppo infrastrutturale degli studi professionali, a cominciare dall’incentivazione dei processi di aggregazione tra giovani professionisti; insufficienti gli strumenti di tutela dell’equità dei compensi professionali, che subiscono flessioni generalizzate anche a causa dell’insufficienza della normativa vigente in tema di equo compenso; latitano interventi per favorire il welfare dei lavoratori autonomi e delle loro famiglie, anche promuovendo l’accesso a forme mutualistiche di sanità integrativa. Se la politica non assumerà questi obiettivi come prioritari, per i nostri professionisti sarà sempre più difficile competere all’interno di un mercato dei servizi professionali che viene quotidianamente invaso da grandi operatori economici, nella maggior parte stranieri, interessati ad accaparrarsi fette di mercato anche attraverso l’abbassamento degli standard di qualità e deontologia.

Rispetto a queste esigenze di sostegno allo sviluppo delle attività professionali, l’odierna manovra di bilancio concede pochissimo: il nuovo programma “Cresci al Sud”, che si affianca agli altri incentivi per favorire le attività economiche nel Mezzogiorno e che hanno riscosso interesse anche nel mondo dei professionisti; gli incentivi economici per l’acquisto di apparecchiature sanitarie negli studi di medicina generale, che rappresenta un eccellente esempio di cooperazione pubblico/privato per offrire servizi più efficienti in una prospettiva di sussidiarietà.

Tutto qui. Il pacchetto delle agevolazioni alle attività economiche resta, per la massima parte, indifferente alle esigenze di sviluppo e ammodernamento che anche gli studi professionali presentano. Abbiamo più volte segnalato come la sfida che coinvolge il nostro Paese nella direzione della trasformazione tecnologica e digitale e della transizione verso processi produttivi sostenibili non può avere successo senza un paritario coinvolgimento degli studi professionali, alleati e partner delle industrie e delle imprese dei servizi. Al contrario, la manovra ignora il diritto dei professionisti ad accedere ai benefici di Impresa 4.0 su di un piano di parità con le PMI, disallineandosi rispetto alle discipline previste a livello europeo. I benefici concessi

---

1

Cfr. *Rapporto 2018 sulle libere professioni in Italia*, a cura dell’Osservatorio delle libere professioni.



dalla c.d. “nuova Sabatini”, il credito d’imposta per ricerca e sviluppo, le agevolazioni per start-up innovative sono tuttora preclusi ai professionisti; mentre nel caso dell’iper-ammortamento siamo addirittura in presenza di una palese incongruenza tra dato legislativo e prassi amministrativa<sup>2</sup>. Sono temi cui questo Parlamento dovrebbe prestare la massima attenzione: se non nell’interesse dei liberi professionisti, quantomeno a tutela delle proprie prerogative costituzionali.

Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori!

Abbiamo scelto di riferirVi la nostra delusione, senza filtri e con assoluta franchezza, nel rispetto dei milioni di liberi professionisti che condividono con noi un senso di profonda iniquità per il trattamento che la politica economica di Governo e maggioranza ha riservato alle nostre attività.

Siamo consapevoli che nell’esame della manovra di bilancio gli spazi a disposizione del Parlamento sono molto ridotti; ciò nonostante, vogliamo fare appello alla Vostra sensibilità per il nostro mondo, e invitarVi a considerare l’opportunità di interventi correttivi ed integrativi di questa manovra. In una congiuntura complessa, come quella che stiamo attraversando, ogni categoria è chiamata ad uno sforzo di responsabilità. Ma la politica ha il dovere di preservare equità ed equilibrio sociale. Un obiettivo che questo disegno di legge non ha raggiunto, ma che è ancora alla Vostra portata.

---

2

In particolare, il comma 91 della legge n. 208 del 2015 – che per primo individuò la platea dei soggetti beneficiari di queste misure, da lì in avanti rinnovate negli anni – si riferisce espressamente ai «soggetti titolari di reddito d’impresa e agli esercenti arti e professioni». A dispetto di questo dato normativo incontrovertibile, ha preso forma un orientamento dell’Agenzia delle Entrate e del Ministero dello Sviluppo Economico che hanno inteso riservare questo beneficio ai soli titolari di reddito di impresa.