

Audizione del Presidente di ConfProfessioni, dott. Gaetano Stella, presso le Commissioni riunite 14<sup>a</sup> (Politiche Europee) e 5<sup>a</sup> (Bilancio) del Senato della Repubblica sulle Linee guida per la progettazione del “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” rappresenta la cornice politica entro la quale sono destinati a prendere forma, a partire dal prossimo anno, i progetti che saranno finanziati con le risorse del *Recovery Fund* dell’Unione Europea. Un piano di investimenti di cruciale importanza per la storia del nostro Paese e dell’intera Unione, e un’occasione che – nelle condizioni critiche che stiamo affrontando – non può essere sprecata. Il contributo del Parlamento nell’interlocuzione con il Governo per la definizione delle linee guida del PNRR è pertanto fondamentale, ed è particolarmente apprezzabile che queste Commissioni abbiano voluto aprirsi ad un confronto con i soggetti rappresentativi delle forze vive del Paese.

Le Linee guida presentate dal Governo al Parlamento raccolgono il lavoro di progettazione sviluppato durante la fase del *lockdown* dal Comitato di esperti presieduto dal dott. Vittorio Colao, e successivamente discusso con le parti sociali durante i c.d. stati generali dell’economia svoltisi nello scorso giugno. In quelle occasioni, ConfProfessioni – principale organizzazione rappresentativa dei liberi professionisti – ha avuto modo di discutere con il Governo la condizione di particolare fragilità in cui versa il comparto libero-professionale, e di formulare le proprie osservazioni sulle priorità della progettazione economica e sociale dei prossimi anni.

Diverse delle nostre sollecitazioni sono state accolte e riversate nei decreti adottati durante l’emergenza. Riteniamo che vi sia ora lo spazio per arricchire le linee guida al Vostro esame con ulteriori contributi e proposte provenienti dalle istanze del mondo professionale, idonee a trasformarsi in altrettanti progetti in cui impegnare amministrazioni pubbliche e Paese intero.

Procederò ripercorrendo le sei missioni individuate dal Governo nella proposta di Linee guida: 1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per la mobilità; 4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura; 5. Equità sociale, di genere e territoriale; 6. Salute. Ma premetterò alcune considerazioni sui temi, pure toccati dalle Linee guida, della riforma fiscale, della pubblica amministrazione e dell’ordinamento giuridico.

## **Fisco, amministrazione e ordinamento giuridico**

Da anni i liberi professionisti sollecitano le istituzioni a impegnarsi prioritariamente sulla **riforma fiscale**. A tal proposito, una opportuna riforma fiscale non deve agire soltanto sulle imposizioni fiscali, ma anche sull'equilibrio di diritti e responsabilità tra contribuenti e amministrazioni fiscali, a cominciare dalla **elevazione dello statuto del contribuente a livello costituzionale**.

Passando al disegno di **innovazione della pubblica amministrazione** proposto dal Governo risente ancora fortemente di un'impostazione centralista: sono del tutto ignorate le amministrazioni territoriali, che vengono tenute ai margini dei processi di ammodernamento tecnologico e riqualificazione del personale, e non vengono valorizzati in alcun modo i raccordi, sempre più importanti, tra amministrazione e settore privato, in una prospettiva di sussidiarietà orizzontale. Torniamo a tal proposito a ribadire l'importanza di una **strategia di semplificazione e riduzione degli oneri burocratici gravanti sulle imprese che coinvolga anche le competenze sussidiarie dei liberi professionisti**. Occorre pertanto dare finalmente vita alla delega a suo tempo contenuta nella legge 81/2017, poi lasciata cadere, relativa allo sviluppo delle funzioni sussidiarie dei professionisti, con funzione di alleggerimento degli oneri a carico della p.a. Notai, avvocati, commercialisti, architetti e ingegneri possono contribuire in molteplici forme a snellire il carico di procedure burocratiche con cui le imprese si confrontano nella loro quotidianità, senza con ciò ridurre la qualità delle informazioni e delle procedure, né il rigore necessario.

Con riferimento agli interventi di **riforma dell'ordinamento giuridico**, riteniamo opportuno proseguire nella direzione della riforma dei codici di procedura civile e penale, già all'esame delle Camere. Non è un mistero che una delle principali cause che determinano la riduzione degli investimenti esteri in Italia è rappresentata proprio dalle incertezze che caratterizzano il nostro sistema processuale. **Il processo è dunque un ingranaggio determinante del motore del Paese, e il suo funzionamento è un interesse vitale non solo nella prospettiva della sicurezza, della giustizia e dei diritti fondamentali, ma anche per il rafforzamento della competitività del Paese**: in questa prospettiva, facendo tesoro anche dell'esperienza maturata nel periodo di *lockdown*, riteniamo prioritari (i) interventi per lo sviluppo della digitalizzazione del processo e dell'amministrazione giudiziaria (ii) interventi per la definizione di un arretrato non più sostenibile senza generare ulteriore "arretrato" con la trattazione del contenzioso quotidiano in entrata (iii) nuovi criteri, anche in chiave manageriale, per l'organizzazione del lavoro negli uffici giudiziari (iii) costanza e rafforzamento degli strumenti di rilevazione statistica dei dati e dei procedimenti civili e penali pendenti e definiti.

### **1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo**

- L'economia delle **grandi piattaforme digitali** sta profondamente trasformando la realtà produttiva nel commercio e nella distribuzione, così come nell'intermediazione nel turismo e nei servizi. Occorre lavorare affinché siano

approntare **tutele dei lavoratori in questi settori** che impediscano inaccettabili forme di precariato e abbassamento di garanzie minime. Anche la tassazione delle imprese sul *web* andrebbe ripensata, per evitare squilibri e concorrenze sleali rispetto ad operatori economici tradizionali.

- Con riferimento al rafforzamento delle imprese, condividiamo l'urgenza di **un'incentivazione alle ricapitalizzazioni**, esibita già dal decreto "rilancio" con riferimento alle imprese che hanno subito perdite ingenti a causa della crisi. Tuttavia, la debolezza delle imprese italiane era notevole già prima della crisi economica e rischia di aggravarsi nel prossimo futuro. Nella prospettiva di un intervento generale e di sistema sulla ricapitalizzazione delle imprese, **la soglia prevista dall'art. 26 del decreto-legge "rilancio" (5 milioni di euro di ricavi) va radicalmente abbassata**. Essa esclude infatti più del 95% delle imprese del nostro Paese, mentre è necessario che questi incentivi raggiungano la realtà della PMI, che è tradizionalmente sottocapitalizzata e più esposta ai rischi di natura patrimoniale della crisi.
- Occorre **porre un argine alle prassi di *dumping fiscale*** che alcuni stati membri dell'Unione Europea pongono in essere per attrarre sedi legali e fiscali di aziende con interessi economici, stabilimenti e mercato in altri Paesi: l'armonizzazione delle politiche fiscali deve divenire un obiettivo ineludibile e una condizione per la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea.
- Occorre favorire, anche attraverso appositi piani di defiscalizzazione, **il rientro in Italia degli stabilimenti produttivi che in passato sono stati delocalizzati**, allo scopo di favorire la ripresa dell'intera filiera industriale nei distretti interessati.
- **Vanno rafforzate le aggregazioni di impresa**: la matrice dimensionale tipica del tessuto produttivo italiano è rappresentata dalle piccole e medie imprese, tra le quali esistono fitte relazioni di fornitura e subfornitura tali da renderle fortemente interdipendenti nei contesti locali di filiera. Le interconnessioni produttive e commerciali nelle filiere, nella presente fase di crisi, rischiano di far propagare velocemente le tensioni finanziarie che si stanno manifestando in talune imprese. Uno dei rimedi che deve essere preso in considerazione a salvaguardia sia della singola impresa che dell'intera filiera, è rappresentato dalle aggregazioni virtuose tra più imprese. A tal fine, proponiamo l'introduzione sia di incentivi fiscali per le aziende coinvolte. Tutto ciò potrebbe favorire sia le integrazioni verticali nell'ambito delle filiere (consolidando in un'unica dimensione di impresa le attività produttive oggi gestite disgiuntamente), sia le integrazioni su base orizzontale, con attenzione anche a rafforzare le logiche di distretto, per ampliare la massa critica che più imprese potrebbero mettere a fattor comune realizzando economie di scala.
- Medesimi processi aggregativi sono urgentissimi anche per le attività professionali, che in un mercato europeo dei servizi professionali dominato da grandi gruppi, rischiano di comprimere il volume d'affari dei professionisti italiani, prevalentemente organizzati in dimensioni ridotte, spesso ancora individuali. **La normativa sulle Società tra professionisti va dunque**

**ripensata**, in una prospettiva di tutela del professionista ma anche di incentivazione fiscale alla aggregazione tra professionisti, specie quando queste realtà coinvolgano i professionisti più giovani.

- La transizione verso i **pagamenti digitali** è un processo fondamentale, ma non può essere pagata da commercianti e professionisti, a esclusivo vantaggio del sistema bancario. **Spetta allo stato stabilire condizioni economiche eque e bilanciate per esercenti, commercianti e professionisti.** Si tratta di un obiettivo solo parzialmente soddisfatto dalla previsione di un credito d'imposta del valore del 30% dei costi sostenuti, e che riteniamo necessario completare fino a pervenire ad un azzeramento dei costi nell'ambito della manovra economica per il 2021.

## 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica

È certamente condivisibile la scelta di investire sulla sostenibilità ambientale e di creare, attorno ad essa, una economia connotata da alti *standard* di qualità ambientale, in continuità con gli interventi contenuti nelle ultime due manovre economiche.

- L'ecobonus per i lavori di ristrutturazione e efficientamento energetico introdotto nel decreto "rilancio" può rappresentare un importante volano in questa direzione. Sarebbe tuttavia essenziale **estendere la misura agli interventi di ristrutturazione dell'edilizia non destinata ad uso abitativo**, quando mirata all'efficientamento dei consumi. Un problema particolarmente rilevante per gli edifici energivori: alberghi, stabilimenti industriali, cliniche mediche.
- Per quanto concerne la mobilità sostenibile, alle politiche di incentivazione all'acquisto di mezzi di trasporto alternativi all'automobile andrebbe accompagnato un **piano di trasformazione della viabilità ciclabile nelle città**, e lo sviluppo di strumenti di mobilità mista, senza i quali non saremo in grado di favorire una reale trasformazione culturale.
- Per il rafforzamento della sostenibilità delle attività economiche e degli impianti produttivi, invitiamo a implementare il modello del **rating etico di impresa**: da un lato, esso consente di promuovere alti standard di qualità delle aziende rispetto ad obiettivi strategici per il Paese (qualità contabile, della sicurezza e della formazione del lavoro, del rispetto dell'ambiente), sviluppando così la *Corporate Social Responsibility*; dall'altro, la certificazione di qualità consente di snellire le procedure amministrative esonerando le imprese che ottengono un *rating* di eccellenza da adempimenti e oneri certificatori. La certificazione del *rating* etico sarebbe svolta e garantita dai professionisti, sotto il controllo della p.a.

## 3. Infrastrutture per la mobilità

Particolarmente ambiziosa è la sfida relativa all'ammodernamento e allo sviluppo infrastrutturale, che secondo il piano del Governo coinvolge tanto le reti tradizionali del trasporto (quali strade e ferrovie), quanto i progetti di riqualificazione edilizia.

- Sebbene lo sviluppo delle reti di trasporto sia un obiettivo condivisibile, specie con riferimento al Mezzogiorno, riteniamo prioritario un piano nazionale di investimenti pubblici ad ampio spettro per gli **interventi di messa in sicurezza del territorio** rispetto ai rischi idrogeologici e alle catastrofi naturali, di bonifica e riqualificazione delle aree dismesse e dei siti produttivi abbandonati, di rigenerazione verde delle periferie urbane, di restauro e messa in sicurezza degli edifici pubblici, a cominciare dall'edilizia scolastica.

#### **4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura**

Gli obiettivi individuati nel cluster "istruzione, formazione, ricerca e cultura" sono, a nostro avviso, troppo generici. Essi non fanno i conti con le gravissime e risalenti debolezze del nostro sistema scolastico e universitario; sono troppo inclini all'appiattimento su *standard* e metodi internazionali della ricerca e della formazione scolastica che presentano, invece, limiti oggettivi e sono sottoposti da anni a critiche severe da parte del nostro mondo accademico, e – con riferimento alla cultura – non investono a sufficienza sulla cultura come volano dell'economia del Paese.

- L'Università e la ricerca italiana soffrono troppo già oggi di una forte differenziazione, in particolare territoriale, che va invece colmata a partire da un **ripensamento dei metodi di distribuzione dei fondi ordinari degli Atenei**.
- Con riferimento al piano straordinario per il reclutamento dei ricercatori, osserviamo che sarebbe più virtuosa una distribuzione delle risorse su di una programmazione di medio e lungo periodo: non è lungimirante immettere personale accademico nell'immediato, e non lavorare parallelamente su un percorso che accompagni i giovani inclini all'attività di ricerca nei diversi passaggi della loro formazione.
- È prioritario per il nostro sistema universitario attrarre gli studenti internazionali. Non si tratta soltanto di competere in un mercato globale della formazione universitaria, ma di accrescere, con il confronto costante con giovani stranieri, l'educazione di stampo multiculturale dei giovani studenti italiani e della società italiana nel suo complesso. In questo settore, le Università italiane possono svolgere un ruolo dominante, poiché esse rappresentano un'eccellenza nel mondo in termini di ricerca e qualità della didattica; tuttavia, esse devono essere spinte a sviluppare la didattica in lingua inglese e devono ampliare i servizi a favore degli studenti all'interno di campus sempre più funzionali e moderni, sul modello anglosassone.
- Occorre poi tornare a lavorare sull'anello ancora debole rappresentato dalla **connessione tra Università e mondo del lavoro**: occorre puntare in maniera forte sull'apprendistato, in particolare di terzo livello, l'unico strumento per garantire la transizione efficace tra sistemi formativi e mondo del lavoro.

## 5. Equità sociale, di genere e territoriale

Gli obiettivi volti all'equità sociale e all'inclusione dei soggetti deboli sono essenziali in un Paese che, negli ultimi decenni, ha conosciuto un aumento delle differenziazioni sociali, ancor più gravi perché connesse a una vera e propria spaccatura territoriale e a un sentimento diffuso di immobilità tra classi reddituali.

- È ormai evidente la necessità di ripensare ancora una **volta il sistema degli ammortizzatori sociali** e delle politiche di sostegno ai soggetti che pagano il peso più alto della crisi economica, a partire da una revisione del reddito di cittadinanza. Rispetto alle politiche degli ultimi anni, invitiamo a configurare le misure di sostegno economico a favore di individui e famiglie in crisi economica in modo che siano orientate ad una rapida e duratura reintroduzione nel lavoro. Occorre pertanto ripensare il sistema delle **politiche attive**, che non è ancora in grado di supportare adeguatamente i lavoratori. Proponiamo di mirare ad un duplice risultato: a) la creazione di una struttura unica di coordinamento che si occupi di politiche attive e politiche passive: una sorta di ANPAPL, agenzia per le politiche passive e attive del lavoro; b) Una vera digitalizzazione ed una creazione di banche dati unitarie che consentano un tracciamento dei percorsi professionali dei lavoratori.
- Con riferimento alla proposta di introduzione di un **salario minimo, occorre dare priorità alle soluzioni prospettate nella contrattazione collettiva di settore**. Per il comparto libero-professionale, nel quale i lavoratori dipendenti degli studi sono numerosi, sarà necessario assicurare il doveroso parallelismo tra salario degli occupati negli studi e equo compenso delle prestazioni professionali. Va dunque messa mano alla **revisione della normativa, del tutto lacunosa, in tema di equo compenso delle prestazioni professionali**, prioritariamente nella direzione di rendere impositivo il riferimento al criterio dell'equo compenso per la pubblica amministrazione.
- **E' necessario un intervento forte sul sistema delle tutele in costanza di rapporto di lavoro che parta da due punti fondamentali l'universalità delle tutele e la semplificazione delle procedure di accesso**. Tutti i lavoratori, a prescindere dalle modalità con cui svolgono l'attività lavorativa, siano essi autonomi o subordinati, devono poter disporre di strumenti che li tutelino nei momenti di difficoltà. I lavoratori autonomi, è ormai il tempo, devono poter disporre di garanzie adeguate. Confprofessioni ha promosso, attraverso il Cnel, una proposta di legge volta a creare un ammortizzatore sociale per gli iscritti alla gestione separata dell'Inps. Un intervento di grande rilevanza che deve rappresentare il primo passo per la costruzione di una nuova rete di tutele universali. D'altronde, il Consiglio Europeo ha rivolto una specifica raccomandazione all'Italia per assicurare forme di garanzie del reddito anche ai lavoratori atipici. Al contempo, il Regolamento UE che istituisce il SURE prevede espressamente che i finanziamenti concessi dall'Unione agli Stati siano destinati anche alla garanzia del lavoro subordinato e del lavoro autonomo. Una parte consistente delle risorse del SURE dovrebbe dunque essere destinata al lavoro autonomo professionale, vuoi per sostenere impegnative misure di sostegno al reddito della casse di previdenza

private, da adottare per ciascuna cassa professionale; vuoi per sostenere uno strumento di sostegno al reddito a carattere stabile destinato ai lavoratori autonomi professionisti iscritti alla Gestione separata. Con riferimento a quest'ultimo, in particolare, l'ammortizzatore sociale per gli autonomi iscritti alla Gestione separata, potrebbe essere finanziato, in via transitoria e di prima applicazione, con i fondi SURE.

## 6. Sanità

L'emergenza sanitaria ha dimostrato che il nostro sistema sanitario, pur di altissima qualità sotto il profilo delle competenze dei medici e degli altri professionisti, nonché in alcuni centri di eccellenza mondiale, è in via generale esposto a carenze di risorse e di organico.

- Riteniamo essenziale ripensare la struttura dell'assistenza sanitaria pubblica a partire dalla **valorizzazione della medicina di prossimità**. I presidi medici dislocati nel territorio hanno rappresentato durante la crisi sanitaria una fondamentale risorsa, e possono svolgere funzioni essenziali nell'immediato futuro. I **fondi messi a disposizione dal programma MES** per la ristrutturazione dei sistemi sanitari nazionali devono pertanto essere utilizzati e destinati prioritariamente alla costruzione di presidi medici pubblici, che si avvalgano delle competenze dei medici di base e dei medici liberi professionisti in convenzione, per rispondere alle esigenze di orientamento, di prima cura e di assistenza specialistica dei pazienti nei territori.
- Invitiamo a riconsiderare e **valorizzare il ruolo dei fondi sanitari integrativi**, che specie ove costituiti all'interno dei sistemi contrattuali possono assicurare prestazioni di *welfare* molto elevate anche a fronte di condizioni reddituali limitate, e che possono agilmente essere coordinati con il Servizio Sanitario Nazionale in una prospettiva di integrazione sussidiaria non concorrenziale, a beneficio dell'utente. La partecipazione a fondi sanitari integrativi sarebbe in particolare di grande aiuto proprio per i lavoratori autonomi, che ad oggi non sono destinatari di incentivi fiscali per l'iscrizione.
- È impellente la **riforma delle lauree abilitanti all'esercizio delle professioni intellettuali**, specie nell'area sanitaria, in modo da svolgere all'interno del percorso universitario i requisiti formativi richiesti per l'accesso alla professione e sostenere l'esame di stato unitamente a quello di laurea.