

**Audizioni X Commissione permanente del Senato della Repubblica  
Disegno di legge S. 3533, "Conversione in legge del decreto-legge 18  
ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del  
Paese" (7 novembre 2012)**

**Intervento del presidente di Confprofessioni, Gaetano Stella**

**Roma, 7 novembre 2012**

Presidente, Senatori,

ancora una volta la X Commissione del Senato manifesta interesse per le posizioni della nostra Confederazione su temi rilevanti per lo sviluppo economico e sociale del Paese. Un'attenzione della quale Vi ringraziamo e di cui siamo orgogliosi: è il segnale della comprensione da parte dell'opinione pubblica e del Parlamento, organo della sua rappresentanza politica, del ruolo essenziale dei professionisti nella crescita economica. Alla diffusione di questa consapevolezza *ConfProfessioni* ha orientato la propria azione di rappresentanza e il dialogo con le istituzioni, tutelando l'identità e gli interessi dei professionisti italiani senza pregiudizi ed arroccamenti, ma privilegiando la coincidenza tra interesse generale e sviluppo delle opportunità del lavoro professionale.

Nell'analisi di questo provvedimento, così vasto ed articolato, abbiamo preso le mosse da un "paradosso", efficacemente rappresentato dalle statistiche. I professionisti in Italia sono più di 2 milioni e sono in costante crescita, di oltre il 100% negli ultimi vent'anni; i professionisti danno lavoro a circa 2 milioni di persone, vuoi come lavoratori dipendenti vuoi in termini di indotto. Un dato, quest'ultimo, in costante crescita, nonostante l'opposta tendenza che si registra negli altri settori dell'economia italiana: nel primo semestre dell'anno in corso il saldo occupazionale negli studi professionali è stato positivo, con una crescita di quasi 10.000 occupati. Il settore, nel suo complesso, produce il 15,1% del Prodotto interno lordo nazionale.

Eppure, nonostante il rilievo economico del lavoro professionale in Italia, questo provvedimento – così come il precedente Decreto sulla crescita convertito in legge in agosto – non prende in considerazione le esigenze dei professionisti e le occasioni di sviluppo del mercato dei servizi professionali.

Per questo, al momento dell'emanazione del Decreto da parte del Governo, abbiamo espresso un primo giudizio che, alla valutazione prevalentemente positiva degli indirizzi generali, affiancava il rimpianto per le occasioni mancate nella valorizzazione del lavoro professionale. Rimpianto che può tuttavia essere raccolto, oggi, dal lavoro di questa Commissione, e trasformato in costruttivi miglioramenti.

È con questo auspicio che vorremmo esaminare il decreto e avanzare alcune proposte di riforma legislativa.

### **Sfogliando l'Agenda digitale**

È anzitutto da accogliere con favore l'avanzamento dell'Agenda digitale, con particolare riferimento ai processi di accessibilità telematica dei dati, delle certificazioni e delle comunicazioni tra amministrazioni pubbliche e cittadini, imprese e professionisti. Di questa apertura, i professionisti sono tra i massimi beneficiari, vista la quotidiana attività di interlocuzione con le amministrazioni pubbliche, nell'espletamento delle proprie attività.

In particolare, sono apprezzabili le norme di cui all'art. 9, che richiedono la predisposizione da parte di ciascuna amministrazione degli

obiettivi annuali di accessibilità; la possibilità di segnalazione da parte degli interessati delle eventuali inadempienze; il potere di segnalazione in capo alla "Agenzia per l'Italia digitale", nonché il rilievo dell'adeguamento agli obiettivi ed alle segnalazioni ai fini della valutazione delle *performances* dei dirigenti e delle eventuali responsabilità dirigenziali.

Molto opportunamente, peraltro, l'art. 14 stanziava ulteriori risorse per lo sviluppo delle reti telematiche.

Non c'è dubbio che l'indirizzo sia quello giusto, sia sotto il profilo degli obiettivi che sotto quello degli strumenti, anche sanzionatori, per il loro raggiungimento.

Occorre, tuttavia, che alle iniziative qui messe in campo si accompagni un più generale coinvolgimento della società civile e dell'utenza, per favorire processi di crescita culturale in un Paese molto diversificato in termini di accesso alle risorse telematiche. I professionisti, per il ruolo di sensibilizzazione e di accompagnamento all'innovazione che essi possono svolgere, e per la loro funzione di mediazione con gli interessi dell'utenza, rappresentano il principale strumento di diffusione di questa cultura, specie nei settori posti qui al centro della ristrutturazione, che coinvolgono notai, avvocati, commercialisti e medici.

Potrebbero prevedersi – allo scopo – campagne di sensibilizzazione coordinante dal Ministero dello Sviluppo economico, in sinergia con i sindacati e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, e gli altri attori della comunicazione pubblica. Sono iniziative dal costo molto contenuto ma utili a favorire la necessaria condivisione di strategie innovative.

### **I professionisti nelle "Comunità intelligenti"**

Questa stessa esigenza si rinviene con riferimento al processo di definizione delle "Comunità intelligenti". Nell'ambito dell'Agenda digitale, l'art. 20 si pone nella prospettiva di accelerare il processo di costruzione di "comunità intelligenti" – spazi, territori e mondi di vita in cui un elevato livello di sviluppo tecnologico favorisca un'ottimale integrazione tra ecosistema,

servizi e qualità della vita. Allo scopo, viene istituito un Comitato tecnico delle Comunità intelligenti, operativo all'interno della Agenzia per l'Italia Digitale.

Nella materia, è stato attivo fino ad oggi un gruppo di lavoro per le "Smart City", che ha elaborato importanti raccomandazioni, confrontandosi con diversi attori sociali. Si passa, ora, alla formalizzazione di un Comitato tecnico, che certamente rivestirà un ruolo determinante nella predisposizione di linee strategiche a Governo, Parlamento ed enti locali.

Stupiscono, tuttavia, i criteri di composizione: il potere di designazione dei membri del Comitato viene affidato ad enti esponenti del settore pubblico e degli enti locali. Un solo membro viene dal mondo dell'Università, uno dal mondo delle imprese o dalle associazioni, nessuno dal mondo delle professioni.

Anche qui, occorre muovere dalla premessa che è dalle professioni intellettuali, ed in particolare delle professioni appartenenti alle c.d. aree tecniche, che proviene la massima parte del contributo in termini di innovazione, sviluppo ed implementazione degli avanzamenti tecnologici. E che il processo di edificazione di "smart communities" deve partire dal basso, dalla messa a sistema delle domande e delle risorse provenienti dalla società civile; non dall'alto, dal linguaggio dell'amministrazione.

Allo scopo, non basta il processo di consultazione pubblica, pur previsto dal comma 5: occorre, invece, che il comma 2 dell'art. 20 sia emendato nel senso di includere nel Comitato – eventualmente attraverso l'ampliamento del numero dei componenti – almeno un esponente del mondo delle professioni tecniche, con comprovate competenze nell'innovazione tecnologica, indicato dalle associazioni nazionali maggiormente rappresentative del settore.

Sia chiaro: si tratta di incarichi molto impegnativi ma non retribuiti. Nessuno avanza pretese per trarre vantaggi o profitti; ci assumiamo, invece, una responsabilità che risponde alla natura ed al ruolo delle professioni intellettuali, da sempre protagoniste dei processi di innovazione.

## **“Start-up” e Società tra professionisti**

Sono considerazioni che ritornano anche nella valutazione della normativa sulle c.d. “start-up innovative”, disciplinate dagli artt. 25 e seguenti del presente decreto.

Le finalità perseguite dalla norma – precisate al comma 1 dell’art. 25 – imporrebbero l’inclusione nella categoria delle “start-up innovative” anche degli studi professionali, che nell’esperienza italiana sono tra i più inclini ad investire in ricerca, strumentazione tecnologica innovativa e personale altamente qualificato. Basti pensare con il recente testo unico sull’apprendistato sono state introdotte le figure dell’«apprendistato di alta formazione e ricerca» e dell’«apprendistato per il praticantato per l’accesso alle professioni ordinistiche e per altre esperienze professionali», richiesti proprio dal mondo dei professionisti allo scopo di coniugare la formazione professionale dei giovani e la specializzazione scientifica e di ricerca. Figure che il recente Contratto nazionale per i lavoratori degli studi professionali, stipulato da *ConfProfessioni* e dalle organizzazioni sindacali, ha recepito e valorizzato.

Invece, la definizione normativa, contenuta al comma 2, riconosce il sostegno soltanto ad imprese costituite nella forma di «società di capitali», anche «cooperative». Il testo potrebbe essere utilmente migliorato includendo nella categoria delle “start-up” le Società tra professionisti – disciplinate dai commi 3 e seguenti dell’art. 12 della legge n. 183 del 2011, successivamente parzialmente modificato – in cui la componente del capitale, utile proprio all’implementazione di strumentazioni e processi di innovazione, è comunque limitata dalla prevalenza del “capitale intellettuale”, garantito dai professionisti, da sempre inclini ad investire in innovazione e sviluppo tecnologico ai fini della propria attività.

D’altronde, il favore espresso dal legislatore per i processi aggregativi tra professionisti in forma societaria, e per la conseguente attrazione di capitali privati nel mercato dei servizi professionali, intende perseguire proprio l’arricchimento dell’innovatività e della qualità dei servizi professionali in uno con la maggiore competitività dei professionisti italiani sul mercato europeo.

Riteniamo che il Governo non abbia preso in considerazione questa esigenza soprattutto in ragione della novità rappresentata dalle S.t.p. nel quadro delle forme societarie previste dall'ordinamento: ma non esistono valide ragioni per escludere queste forme societarie dai benefici oggi dispensati a favore delle "start-up"; tanto più che si tratta di realtà di recente istituzione che meritano di essere aiutate ed incentivate.

Proponiamo, pertanto, che le Società tra professionisti vengano incluse nella formula definitoria di cui al comma 2 dell'art. 25.

### **Professionisti e gestione delle crisi da sovra-indebitamento**

Fin qui, dunque, le proposte per valorizzare il contributo dei professionisti nell'ambito dei processi di innovazione. Veniamo ora ad alcune osservazioni e proposte sul testo del Decreto che mirano a creare condizioni giuridiche favorevoli allo sviluppo e alla crescita economica, senza comportare costi o oneri per lo Stato.

Nell'ambito di una più vasta riforma della legge 3 del 2012, relativa alle crisi da sovra-indebitamento, viene riscritto l'art. 15, che disciplina gli organismi di composizione delle crisi. Il Decreto al Vostro esame prevede che, in alternativa ai citati organismi di conciliazione pubblici o privati, possano svolgere analogo ruolo conciliativo professionisti e società tra professionisti che risultino in possesso dei requisiti di cui all'art. 28 del Regio Decreto n. 267 del 1942 (quindi: avvocati e commercialisti).

La previsione è rilevante ed opportuna, perché colma una lacuna contenuta nella legge dello scorso gennaio, ed aiuta a rendere finalmente fruibile misure urgenti, soprattutto in considerazione della crisi economica che il Paese attraversa.

### **Mettere in "rete" i professionisti**

La stessa attenzione non è stata invece riversata nella riscrittura delle norme sui "contratti di rete". Al comma 4 dell'art. 36, il decreto contiene talune revisioni dell'istituto del "contratto di rete", disciplinato dall'art. 3 del

Decreto-legge n. 5 del 2009, come convertito dalla legge 33 del 2009. *ConfProfessioni* avanza da tempo la proposta di estendere questa forma di cooperazione ai fini della razionalizzazione economica anche ai professionisti, che operano ormai da sempre in “filiera” tra di loro e con le imprese.

Nel corso del procedimento per la conversione del primo “Decreto Crescita” (Decreto-legge n. 83 del 2012, convertito con l. n. 134 del 2012), l’Aula del Senato ha approvato due ordini del giorno (G/3426/68/8 e 10), che impegnano il Governo a valutare l’opportunità di tale estensione. È questa l’occasione per dare seguito a quell’indirizzo, allora accolto dal Governo ma rimasto fin qui senza seguito, approfittando delle odierne manutenzioni della disciplina di cui al Decreto-legge n. 5 del 2009.

In particolare, noi prospettiamo l’inclusione di un apposito comma 4-*sexies* all’art. 3 del Decreto-legge n. 5 del 2009, che estenda l’applicazione delle disposizioni di cui ai commi 4-*ter*, 4-*ter* 1, 4-*ter* 2, 4-*quater* e 4-*quinquies* ai soggetti esercenti attività libero-professionali, prevedendo altresì che in caso di partecipazione di liberi professionisti al contratto, l’iscrizione si espleti presso i relativi ordini professionali.

Si tratta – come è evidente – di una misura a “costo zero”, che non impatta negativamente né sul bilancio dello Stato né su diritti e interessi di altri soggetti, ma predispone le condizioni giuridiche per l’esercizio della libertà economica del professionista e, soprattutto, struttura un ambiente normativo che favorisca l’aggregazione ed il rafforzamento del lavoro professionale, che soffre ancora di eccessivo individualismo.

### **L’estensione ai professionisti della compensazione dei crediti**

Ancora nella direzione della creazione di condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo dell’iniziativa economica è la proposta, già avanzata a suo tempo da *ConfProfessioni*, di estendere l’istituto della compensazione tra crediti e debiti con la pubblica amministrazione, attualmente prevista a vantaggio delle sole «imprese», anche ai professionisti. I professionisti vantano infatti ingenti crediti nei confronti delle amministrazioni pubbliche, a titolo di

compensi per prestazioni erogate, e subiscono tra i primi i ritardi gravissimi nei pagamenti delle p.a.

Apprendiamo con soddisfazione che il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha adottato un Decreto Ministeriale (del 24 settembre 2012, pubblicato in G.U. 256 del 2 novembre 2012) che riduce della metà i tempi di attesa per la certificazione dei debiti. Inoltre, il Governo si prepara a recepire la direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transizioni commerciali, che incide anche sui rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni debitorie. Ma assieme a questa strategia, è necessario intervenire ulteriormente sul meccanismo della compensazione dei crediti con la p.a. favorendo prassi applicative virtuose.

Pochi giorni fa, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha approntato una "Guida Pratica alla certificazione dei debiti" che – assai opportunamente – include tra i soggetti titolati a presentare istanza di certificazione anche «imprese individuali» e «persone fisiche», in uno spirito di ampliamento della definizione normativa. Mi pare che la direzione sia quella giusta, ma occorre sostenere questa interpretazione, senz'altro la più corretta giuridicamente, con un'identica base legislativa che impedisca dubbi applicativi.

Allo scopo sarebbe sufficiente includere nel testo al Vostro esame una norma di interpretazione autentica dell'art. 13 della legge n. 183 del 2011 e dell'art. 31 del Decreto-legge n. 78 del 2010, che specifichi come «i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati per somministrazione, forniture e appalti» sono interpretati nel senso di includere anche le somme spettanti quale corrispettivo per prestazioni professionali eseguite da un professionista iscritto ad albo o collegio.

Si tratta, ancora una volta, di un provvedimento che risponde ad una logica di giustizia, di sostegno all'economia nazionale, e che non comporta aggravii per il bilancio pubblico, intervenendo su meri flussi di cassa.

\* \* \*

Sono, queste, proposte di interventi correttivi mirati, pienamente coerenti con lo spirito del provvedimento, che *ConfProfessioni* formula nell'intento di restituire all'economia dei servizi professionali il posto che le compete nel processo di innovazione e crescita del Paese.

Fino ad oggi, l'approccio delle istituzioni politiche al settore dei servizi professionali è stato contraddistinto da disinteresse e occorre riconoscere che anche il Decreto-legge che vi accingete a convertire, pur intercettando in moltissimi passaggi interessi e funzioni del mondo delle professioni, considera i professionisti quali "soggetti passivi" dei processi messi in atto, meri esecutori, e non ne valorizza come potrebbe le conoscenze e le risorse di innovatività che essi possiedono.

Diversamente, l'attenzione che oggi ci dimostrate testimonia ancora una volta un positivo atteggiamento nei confronti dei professionisti. Auspichiamo, allora, che alla Vostra attenzione possa seguire anche l'accoglimento delle proposte emendative che Vi abbiamo segnalato.