



**Commissioni V riunite di Camera e Senato  
(Programmazione economica, bilancio)**

**LEGGE DI BILANCIO 2019**

**Disegno di legge AC 1334, recante  
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio  
pluriennale per il triennio 2019-2021**

**Audizione del Presidente di Confprofessioni,  
dott. Gaetano Stella**

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

giunge al Vostro esame la manovra economica per il 2019, che assieme al Decreto-legge fiscale emanato a fine ottobre prefigura la direzione della politica economica del Governo e della maggioranza parlamentare per la prossima legislatura.

I liberi professionisti italiani condividono l'opzione di fondo, di **privilegiare gli investimenti e il sostegno alle famiglie, alle imprese e ai professionisti rispetto alle esigenze di contenimento del deficit pubblico**. Osserviamo che le politiche di austerità degli anni recenti non hanno consentito una crescita adeguata dell'economia italiana, con il nostro PIL collocato ai livelli più bassi tra gli Stati membri dell'Unione Europea, e con un conseguente peggioramento del rapporto deficit/PIL. Il mancato sostegno all'economia reale ha aggravato processi già in atto di crisi dell'industria e di delocalizzazione degli impianti produttivi, con ricadute negative sull'occupazione stabile e sui servizi connessi, senza peraltro invertire in modo significativo l'andamento dei conti pubblici.

Nel comparto delle libere professioni ciò ha determinato una pesante contrazione dei redditi medi, anche aggravata da poco meditate riforme del quadro normativo che hanno esposto i lavoratori delle libere professioni alle logiche di un mercato deregolamentato. Emblematica la condizione in cui versa il settore sanitario e dell'odontoiatria in particolare, dove la penetrazione sregolata di grandi attori economici sta falsando la concorrenza e determinando un impoverimento delle garanzie per gli utenti. A questo proposito segnaliamo la necessità di

intervenire in un campo fondamentale come quello della informazione in ambito sanitario, dove sempre più diffuso è il richiamo verso trattamenti terapeutici non sempre corrispondenti alle esigenze di cura. Riteniamo fondamentale che l'impiego di comunicazioni informative da parte delle strutture sanitarie private escluda qualsiasi elemento di carattere promozionale o suggestionale nel rispetto della libera e consapevole determinazione del paziente.

Non vi è dubbio che contenimento della spesa pubblica e riduzione del debito pubblico restino una priorità per il nostro Paese; tuttavia, questi impegni devono essere perseguiti senza comprimere le forze produttive e deprimere le *chances* di ripresa economica. In questo senso, è di primaria importanza che i paventati aumenti dell'IVA siano definitivamente scongiurati: è un ottimo segnale che la manovra di bilancio impegni risorse non solo per il 2019, ma anche per il triennio successivo; riteniamo tuttavia che occorra ripensare il metodo delle clausole di salvaguardia nel suo complesso, ponendo questo come tema prioritario nell'agenda di un rinnovato dialogo con le istituzioni europee.

Al contempo, il Paese ha bisogno di impostare una politica economica di lungo respiro e coraggiosa, che punti sul consistente taglio della pressione fiscale, sul rientro della produzione industriale delocalizzata, sull'attrazione degli investimenti esteri, sull'investimento in settori selezionati dell'alta tecnologia, sulla modernizzazione della rete infrastrutturale e dei servizi amministrativi. Sotto quest'ultimo profilo, le ingenti risorse che il Governo prevede a favore delle assunzioni e del rinnovo contattuale del pubblico impiego possono essere sostenibili solo a condizione che implicino il parallelo sviluppo di efficienza e trasparenza nella pubblica amministrazione: l'Italia non si può permettere una spesa per la macchina amministrativa così elevata senza che questa venga messa al servizio dello sviluppo e della società civile.

Anche per questo, desta molte perplessità la proposta di istituire una **Centrale Unica di Progettazione per le opere pubbliche** (art. 17). In primo luogo perché essa insiste nella fallimentare politica di proliferazione di enti pubblici di grandi dimensioni – oltre 300 unità di personale, solo per cominciare – mentre l'esigenza del Paese è semmai quella opposta, ovvero di ridurre e razionalizzare gli enti pubblici. Quindi, perché si affidano a questo organo funzioni di progettazione oggi svolte dai professionisti delle aree tecniche, da sempre al servizio degli enti locali con competenza, qualità, rigore deontologico e responsabilità? È allora il caso di ribadire che nelle opere pubbliche il ruolo dello Stato consiste nel programmare e controllare, mentre spetta al privato progettare, dirigere e completare i lavori, con le relative responsabilità. La Centrale Unica di Progettazione veicola invece una cultura di insana commistione tra pubblico e privato, riproponendo errori ben noti alla nostra storia, i cui danni sono oggi svelati dai disastri che ci circondano. Con questa norma, il ruolo delle professioni tecniche nella salvaguardia del nostro territorio e del nostro patrimonio di opere pubbliche viene profondamente svilito: nella nostra prospettiva, la proposta va dunque accantonata.

Per il comparto dei liberi professionisti che ConfProfessioni rappresenta, sono di particolare **rilievo gli art. 4 e 6 del disegno di legge, che introducono le attese misure di sgravio fiscale a vantaggio di lavoratori autonomi e liberi professionisti (c.d. “flat tax”)**.

Nel complesso, si tratta di misure molto apprezzabili, perché agevolano le attività professionali non solo fiscalmente – grazie all’applicazione dell’imposta sostitutiva del 15% e del 20% ad un’ampia platea di professionisti – ma soprattutto dal punto di vista degli adempimenti in materia di IVA, fatturazione elettronica e trattenute alle fonte, connessi all’attività economica.

In particolare, l’estensione del perimetro dei soggetti al regime forfetario sostitutivo rappresenta un essenziale contributo per compensare i pesanti effetti che la crisi economica degli ultimi anni e le riforme di liberalizzazione hanno determinato sull’andamento dei redditi nel nostro comparto, che solo di recente mostrano timidi segnali di inversione di tendenza. Il ridimensionamento del reddito medio ha colpito soprattutto le donne, i giovani e i professionisti che operano nelle Regioni meridionali, ed al quale ha contribuito in misura rilevante anche il diffuso malcostume delle pubbliche amministrazioni di assottigliare i compensi per le prestazioni professionali, fino a livelli irrisori e certamente lesivi della stessa dignità dei professionisti.

Ma la funzione di questa misura non è solo quella di sostenere il reddito di un comparto tanto vitale per l’economia italiana; si tratta anche di mettere in circolo risorse economiche a vantaggio di professionisti che manifestano – specie i più giovani – desiderio di intraprendenza e progetti di sviluppo delle proprie attività. In questo senso, l’aliquota super-agevolata al 5% per le *start-up* merita un plauso speciale: si tratta di sgravi fiscali destinati nel medio periodo a promuovere crescita economica e sviluppo delle competenze.

L’art. 6 interviene opportunamente sui lavoratori autonomi e liberi professionisti i cui ricavi/compensi rientrano nella fascia successiva, tra i 65.000 e i 100.000 euro, rendendo anche in questo caso disponibile, a partire dal 2020, l’opzione per un regime fiscale semplificato, con aliquota al 20%. Al di là del parziale, più limitato, beneficio in termini fiscali, la misura implica una semplificazione degli adempimenti e della gestione della contabilità per un’ampia platea di professionisti, agevolando il passaggio del professionista dall’area del regime forfetario a quella qui considerata. Anche in questo caso, pertanto, la nostra valutazione è positiva. Occorrerà semmai riflettere, in prossimità dell’entrata in vigore del meccanismo, il prossimo anno, se non convenga unificare le due fasce in un’unica fascia, con aliquota unitaria e trattamenti omogenei ai fini della gestione contabile e amministrativa dell’attività. Si tratterebbe di un intervento con costi limitati e vantaggi notevoli in termini di semplificazione e rilancio degli investimenti.

In questa prospettiva, riteniamo che un essenziale completamento della strategia qui perseguita consista nell’opzione per un **regime fiscale agevolato e semplificato per le Società tra Professionisti** (Stp). Abbiamo a più riprese segnalato alle istituzioni e alle forze politiche l’esigenza di accompagnare e promuovere la crescita dimensionale degli studi professionali verso realtà organizzative complesse, interdisciplinari, dotate di strumenti informatici e tecnologici avanzati e di competenze imprenditoriali. Solo in questo modo la cultura professionale italiana potrà competere adeguatamente in un mercato europeo dei servizi professionali nel quale si muovono soggetti di dimensioni imponenti, che rischiano di fagocitare i piccoli professionisti che caratterizzano il nostro panorama nazionale.

Le Società tra Professionisti – al netto delle più volte segnalate esigenze di correzione e manutenzione del quadro normativo, cui pure occorrerebbe porre mano – rappresentano un fondamentale strumento nella direzione indicata. Soprattutto per i giovani professionisti, esse possono rappresentare uno strumento idoneo a promuovere “imprese professionali” di ampia

portata. Occorre dunque intervenire con misure di agevolazione fiscale, quantomeno per le Società *start-up* partecipate da professionisti *under 35*, in misura equivalente al trattamento introdotto per le *start-up* individuali. Questa misura, dall’impatto finanziario limitato, è tanto più opportuna nel contesto di questa manovra economica, quale bilanciamento dei menzionati interventi sui redditi dei professionisti, per evitare che i regimi forfetari e sostitutivi introdotti dagli art. 4 e 6 del disegno di legge possano motivare scelte di isolamento professionale e disincentivare la transizione a modelli organizzativi complessi. Occorre dunque includere le Stp nel regime fiscale agevolato e ripensare, in coerenza, le clausole di esclusione soggettiva previste dall’attuale normativa per i titolari di quote societarie.

Il settore degli incentivi alle imprese e ai professionisti è affrontato in tendenziale continuità con i metodi già in uso negli anni passati. Si tratta di un approccio condivisibile, quantomeno ai fini della stabilità del quadro regolativo che comunica agli investitori. Segnaliamo tuttavia due misure che appaiono in controtendenza: da un lato la modifica della disciplina degli incentivi per spese di ricerca e sviluppo (art. 13) che è assai poco lungimirante rispetto alle esigenze di sviluppo tecnologico del nostro sistema imprenditoriale; dall’altro l’abrogazione dell’IRI (art. 82), senza che sia individuato un meccanismo diverso di tassazione degli utili. In questo caso, l’incremento progressivo della tassazione dell’utile aveva visto, come bilanciamento, la previsione di questo nuovo sistema impositivo; la mera abrogazione dell’IRI qui proposta determina l’unico risultato di incrementare il peso tributario sui dividendi, senza prospettare alternative finalizzate a promuovere il reinvestimento degli utili. È una scelta miope in termini di strategia economica e trasparenza nel rapporto tra fisco e imprese.

Al di là delle politiche di incentivazione, il Governo è ora chiamato a prefigurare metodi e risorse per rilanciare settori specifici della produzione industriale ed intervenire su delocalizzazione e attrazione di capitali in Italia, dando seguito alle misure fin qui previste nel Decreto-legge dello scorso luglio.

Questo sforzo per una **rinnovata strategia di rilancio dell’economia nazionale coinvolge ovviamente anche il comparto delle libere professioni**. In una fase di crescita del settore dei servizi in tutte le economie occidentali, il sostegno e la promozione dei processi aggregativi e di sviluppo infrastrutturale e tecnologico delle attività professionali costituisce un obiettivo strategico per l’economia italiana, che le istituzioni dovrebbero porre al vertice dell’agenda della politica economica. Le libere professioni nascono in Italia all’alba della società moderna, ed ancora oggi il nostro Paese forma le più elevate competenze in gran parte delle professioni intellettuali. Esse rappresentano pertanto uno dei pilastri del “made in Italy”, la cui protezione e promozione può incidere notevolmente sulla crescita del Prodotto interno e sulla valorizzazione del tessuto culturale del Paese.

A questo scopo, oltre ai menzionati interventi sulle Società tra professionisti, sono necessarie ulteriori misure di spinta alla crescita organizzativa delle libere professioni.

Va in questa direzione la nuova disciplina del **programma “resto al Sud” (art. 45), che è ora esteso ai liberi professionisti**. Il Mezzogiorno ha bisogno di favorire l’avvio di studi professionali, attraendo i giovani neolaureati anche attraverso processi aggregativi; la presenza degli studi professionali nel Mezzogiorno può infatti favorire lo sviluppo di imprenditorialità, svolgendo una funzione di catalizzatore e facilitatore dell’attività d’impresa.

Apprezzabile è anche il nuovo strumento di cui al comma 21 dell’art. 19, che mette a disposizione delle PMI un **fondo per voucher per le spese sostenute per consulenze dedicate a processi di trasformazione tecnologica e digitale** inclusi nel Piano “Impresa 4.0”. Si tratta di una misura di importanza cruciale anche per gli studi professionali, che sono chiamati con sempre maggiore insistenza ad integrare tecnologie digitali nelle loro attività, dovendo tuttavia sostenere costi elevati anzitutto ai fini della progettazione degli interventi di trasformazione tecnologica dei loro processi operativi. L’avvincente sfida che coinvolge il nostro Paese nella direzione della trasformazione tecnologica non può avere successo se assieme ai processi produttivi industriali non si modernizzano anche i processi nel settore delle professioni, alleati e partner delle industrie e delle imprese dei servizi. Per questo, riteniamo di grande importanza che la definizione della platea dei beneficiari di questo incentivo sia qui individuata attraverso il richiamo alla Raccomandazione 2003/361/CE, della Commissione, dunque includendo anche i professionisti. Occorre tuttavia che questa definizione legislativa sia ora implementata correttamente a livello attuativo, e che siano **rimosse le ragioni che hanno portato, in passato, ad escludere i professionisti dall’accesso agli incentivi previsti dalla c.d. “nuova Sabatini”**, con particolare riferimento all’acquisizione dei mezzi strumentali tecnologici e digitali<sup>1</sup>.

Segnaliamo altresì una parziale incongruenza in questa disposizione, che potrebbe essere agevolmente risolta in sede parlamentare. Ed infatti la norma estende la medesima agevolazione anche ai soggetti aderenti a reti di imprese; ma i professionisti – sebbene inclusi nei beneficiari della misura – non sono ad oggi autorizzati a partecipare a reti di imprese. Il recente Statuto del lavoro autonomo ha aperto un primo varco, ma al solo fine della partecipazione a bandi e appalti (art. 12, co. 3, l. 81 del 2017); mentre si pone ora l’esigenza di **una definitiva correzione della disciplina generale sui contratti di rete nel senso dell’inclusione dei liberi professionisti**.

Torniamo poi a richiamare la Vostra attenzione sulla perdurante incoerenza rappresentata dall’esclusione dei liberi professionisti dall’incentivo del c.d. **“iperammortamento”** previsto dalla legislazione vigente e che vi accingete qui a rifinanziare per il prossimo anno (art. 10). Come già segnalato in occasione della nostra Audizione sulla Manovra di bilancio dello scorso anno e sul DEF presentato nello scorso giugno, 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<sup>2</sup>. I più volte ricordati progressi nello sviluppo organizzativo degli studi e delle attività professionali passano proprio attraverso il sostegno e l’agevolazione nell’acquisto di beni immateriali strumentali, come quelli

---

<sup>1</sup> Cfr. la circolare del MISE 15 febbraio 2017, n. 14036.

<sup>2</sup> Cfr. la circolare n. 4/E del 30 marzo 2017, del MISE e dell’Agenzia delle Entrate (§ 6.1.1).

interessati da questa azione del piano “Impresa 4.0”. Il Paese e le istituzioni impongono nuove sfide di modernizzazione alle professioni: basti pensare alla fatturazione elettronica e agli adempimenti in tema di *privacy*. I professionisti sono pronti ad affrontare questa sfida di conversione dei propri metodi organizzativi, ma nella consapevolezza dei costi che ciò implica e dunque con un equo sostegno da parte delle istituzioni. Chiediamo pertanto che ora, nel momento del rifinanziamento di questa misura, il Parlamento espliciti il significato delle sue norme affinché, d’ora in avanti, l’illegittima interpretazione opposta dalle amministrazioni sia rimossa.

Sul fronte della promozione dell’occupazione troviamo interessante il nuovo finanziamento dei percorsi formativi per l’**apprendistato** per la qualifica e il diploma professionale. Siamo infatti convinti dell’assoluta rilevanza di tale tipologia contrattuale per l’inserimento dei giovani nel mercato del lavoro già dal periodo scolastico. Parallelamente esprimiamo perplessità sul profondo mutamento dei programmi di **alternanza scuola-lavoro**, che cambiano anche la propria denominazione in “percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento”. Tale intervento sembra seguire un’impostazione totalmente diversa rispetto ai progetti di alternanza che, seppure tra numerose difficoltà e distorsioni, sono riusciti a dare agli studenti un primo ed effettivo approccio al mondo del lavoro. Negli studi professionali le buone esperienze hanno anche dimostrato che l’occupabilità del giovane che ha partecipato attivamente ai percorsi di alternanza scuola-lavoro è maggiore e di “qualità” rispetto ad uno studente che non ne ha beneficiato. Auspichiamo pertanto che nella concreta applicazione delle nuove misure si possa riconsiderare il valore delle esperienze concrete che i giovani possono vivere solamente nell’ambito di contesti produttivi.

Per quanto riguarda il **reddito di cittadinanza**, per il cui finanziamento sono previste risorse imponenti, rinviando le nostre valutazioni al momento della presentazione del disegno di legge contenente le misure attuative. In questa sede ci preme segnalare l’esigenza che qualsiasi intervento sia orientato all’obiettivo dell’inserimento lavorativo. Il potenziamento del sistema delle politiche attive assume in questo senso un rilievo strategico. Conosciamo le criticità che riguardano l’assetto vigente e per questo riteniamo che il coinvolgimento dei professionisti e delle parti sociali sia imprescindibile.

Guardando più da vicino al nostro settore, segnaliamo che i professionisti e i loro collaboratori operano prevalentemente in strutture di medie e piccole dimensioni, che danno lavoro complessivamente ad oltre 1 milione di addetti. Abbiamo sempre avvertito la necessità di tutelare questa occupazione attraverso politiche mirate di sostegno del reddito. Inoltre, i percorsi professionali degli occupati negli studi professionali risultano sempre più frammentati a causa delle continue transizioni: ciò rende da sempre necessarie misure di politica attiva efficaci e finalizzate ad una ricollocazione degli stessi.

Il sistema dei **fondi di solidarietà**, che stiamo faticosamente cercando di attivare anche nel settore delle attività professionali, dovrebbe consentire alle parti sociali di monitorare le situazioni di difficoltà e così intervenire attraverso programmi formativi di riconversione e riqualificazione, nonché mediante adeguate misure di *welfare*. Questo percorso deve essere ulteriormente rafforzato, in modo da agevolare lo scambio di informazioni tra gli attori pubblici

e privati che operano nel mercato del lavoro. Occorre uno sforzo delle istituzioni per consentire alle parti sociali e ai professionisti di ottenere le informazioni necessarie e agire con soluzioni più efficienti. Solo in questo modo chi si trova in difficoltà potrà uscire dall’inattività, che pesa sul piano personale, sociale ed economico.

Concludo. Nella società dei servizi che prende sempre più forma e che è destinata a crescere nei prossimi decenni in sintonia con le trasformazioni economiche globali, l’Italia è chiamata a mettere a frutto le straordinarie competenze di cui dispone.

In questa fase di avvio della legislatura, densa di progettualità e complessità, Parlamento e Governo sostengono uno sforzo di progettazione delle politiche economiche dei prossimi anni. Non può mancare l’attenzione per il comparto delle libere professioni, sempre più protagoniste del nostro panorama sociale ed economico. Il sostegno verso l’aggregazione e lo sviluppo tecnologico e infrastrutturale delle realtà professionali rappresenta infatti una priorità ineludibile, tanto quanto i necessari interventi correttivi delle incongruenze determinate dalle recenti riforme di liberalizzazione, su cui auspichiamo di poterci confrontare con le istituzioni nei prossimi mesi.

Roma, 12 novembre 2018