

Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso le Commissioni riunite 1<sup>a</sup> (Affari Costituzionali) e 7<sup>a</sup> (Istruzione Pubblica, Beni Culturali) del Senato della Repubblica), in merito al disegno di legge S. 2598 “Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”.

20 maggio 2022

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Senatori,

il decreto-legge sottoposto al Vostro esame per la conversione costituisce un ulteriore, importante, passaggio nel laborioso processo di implementazione del PNRR. Vi trovano spazio, infatti, molti delle riforme che il cronoprogramma di attuazione del PNRR ha previsto di realizzare nel primo semestre 2022.

Tutte le parti sociali – e certamente le associazioni dei liberi professionisti – hanno condiviso, sin dalla fase di elaborazione del Piano, l’esigenza che esso sia portato a termine con la massima efficienza, senza quei ritardi e quegli sprechi che in passato hanno impedito al nostro Paese un ottimale utilizzo delle risorse europee. Ed infatti, il PNRR non rappresenta soltanto una straordinaria occasione di ripartenza per l’economia italiana, tanto più irrinunciabile in un contesto segnato dal susseguirsi di due gravissime crisi di portata globale; esso è, prima di tutto, l’avvio di un processo di ripensamento delle strategie e delle coordinate del nostro sistema economico pubblico e privato. Proprio per questa ragione, è opportuno che alla solerzia nell’implementazione del Piano si affianchi anche una particolare cautela, nella consapevolezza che si stanno oggi ponendo le fondamenta di un’architettura destinata a plasmare l’identità stessa della nostra società.

Accogliamo dunque con soddisfazione l’aumento esponenziale, verificatosi nel primo semestre del 2022, di bandi e gare nell’ambito di tutte le missioni del PNRR. In particolare, segnaliamo l’importanza dei bandi dedicati al rafforzamento del sistema produttivo attraverso il sostegno a distretti e filiere, alla strategia dell’idrogeno e alla collaborazione tra università e imprese in attività di ricerca e innovazione; così come l’avvio degli interventi per lo sviluppo delle infrastrutture, la rigenerazione urbana e la tutela del patrimonio culturale; particolare soddisfazione suscitano anche le azioni per la parità di genere nella P.A., l’apertura del Fondo Impresa Donna e l’entrata in vigore del sistema di certificazione della parità di genere per le imprese.

Le misure realizzate con il decreto-legge al Vostro esame vanno nella medesima direzione, di un’efficiente e rapida attuazione del PNRR nel rispetto del cronoprogramma.

Al contempo, il decreto si presta ad alcune osservazioni, allo scopo di calibrare al meglio interventi destinati ad avere un’influenza rilevante nel lungo periodo.

Il capitolo più rilevante dell’odierno decreto riguarda certamente il settore della pubblica amministrazione.

A tal proposito, esprimiamo anzitutto apprezzamento per i nuovi interventi di digitalizzazione dei servizi pubblici a beneficio di cittadini e professionisti.

Con riferimento al lavoro presso le p.a., riteniamo che le nuove regole di reclutamento del personale e per la formazione continua, così come le norme in materia di etica pubblica, costituiscano delle tappe fondamentali verso il duplice obiettivo della modernizzazione e del miglioramento qualitativo della Pubblica Amministrazione. Ci permettiamo, a tal proposito, di osservare che la programmazione delle risorse destinate al lavoro pubblico – tanto ai fini delle nuove assunzioni quanto ai fini dei rinnovi contrattuali – sia svolta avendo riguardo al contesto di lungo periodo, e non concentrandosi esclusivamente sull’ampia disponibilità di risorse dischiuse dal PNRR; nella consapevolezza che la pubblica amministrazione del futuro dovrà essere, certamente, più qualificata e dinamica, ma anche più snella, e più aperta alla cooperazione orizzontale con il settore privato, attraverso moduli di partenariato che facciano tesoro delle competenze e delle organizzazioni della società civile.

Sempre con riferimento all’ambito della p.a., il decreto mira ad assicurare il completo utilizzo della dotazione finanziaria disponibile per il PNRR attraverso l’ottimizzazione e la flessibilizzandone dell’impiego delle risorse. Così, le risorse già stanziati e non utilizzate per l’assunzione di professionisti ed esperti saranno destinate al conferimento di ulteriori incarichi di collaborazione, allo sviluppo di un portale di supporto e alla creazione di un’unità centrale, anch’essa composta da professionisti ed esperti, per il coordinamento delle attività progettuali. Inoltre, laddove le procedure concorsuali per l’assunzione di personale non hanno consentito di colmare il fabbisogno delle amministrazioni (il riferimento è ai Concorsi Coesione Sud), le risorse finanziarie liberatesi a causa delle mancate assunzioni potranno essere utilizzate per provvedere direttamente alla stipula di contratti di lavoro autonomo con personale in possesso di professionalità tecnica analoga a quella del personale non reclutato.

Sono interventi opportuni e ben calibrati rispetto alle esigenze più stringenti dell’attuazione del Piano. Sin dalla sua prima elaborazione, il Piano ha investito sul reclutamento di professionisti ed esperti, quale strumento di dinamizzazione della p.a., nella prospettiva di assicurare una rapidissima transizione di competenze e modelli organizzativi a vantaggio della p.a. Tale reclutamento è stato fondamentale nella prima fase di attuazione del PNRR, consentendo l’avvio degli investimenti e delle riforme, e continua a trovare spazio. Con il nuovo decreto, infatti, potranno avvalersene anche i soggetti attuatori; inoltre, la possibilità di ricorrere alle modalità speciali per il conferimento di incarichi professionali già previste per il PNRR viene estesa anche ad altri interventi non connessi all’attuazione del Piano.

Si tratta di modelli di collaborazione e scambio di competenze pubblico-privato che riteniamo vincenti sia per raggiungere gli obiettivi odierni che nel lungo periodo: i liberi professionisti possono apportare alla pubblica amministrazione competenze tecniche avanzate e aggiornate e un approccio maggiormente orientato al pragmatismo e all’efficienza.

Proprio in questa prospettiva, ci lascia perplessi la previsione di cui all’art. 7, co. 1, lett. b), del decreto in materia di conferimento di incarichi da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e delle altre amministrazioni centrali deputate allo svolgimento delle attività inerenti al PNRR. Infatti, non viene più espressamente richiesto che tale conferimento avvenga mediante contratti di lavoro autonomo. Abbiamo già espresso in diverse sedi le nostre perplessità circa il coinvolgimento organico dei professionisti nei ruoli della p.a. La collaborazione tra professionisti e p.a. dovrebbe avvenire, seppure in forma altamente coordinata, pur sempre nel rispetto del carattere libero e indipendente del lavoro professionale. Il coinvolgimento organico dei professionisti nella p.a. implica, al contrario, una confusione di ruoli tra competenze dell’amministrazione e competenze della libera professione che rischia di riproporre visioni dei compiti della pubblica amministrazione, oramai abbandonate, quale vera e propria programmatrice delle azioni della società civile. Un più equilibrato rapporto tra pubblico e privato nella gestione di processi tanto articolati e complessi come quelli previsti dal PNRR richiede, al contrario, la giusta distribuzione di ruoli tra liberi professionisti e apparati pubblici, in un sano rapporto di cooperazione improntata alla condivisione di obiettivi nel rispetto della reciproca indipendenza intellettuale.

Le misure in materia finanziaria e fiscale introdotte dal decreto coinvolgono direttamente il comparto dei liberi professionisti. Mi riferisco, in particolare, alle sanzioni per la mancata accettazione dei pagamenti elettronici e all’estensione dell’obbligo di fatturazione elettronica.

In linea generale, le due misure perseguono gli obiettivi, rientranti tra gli assi portanti del PNRR, di avere meno burocrazia, più semplificazione e di porre in essere azioni di contrasto all’elusione e all’evasione fiscale<sup>1</sup>.

Una delle caratteristiche più innovative, e per certi versi rivoluzionarie, della società digitale è rappresentata dall’opportunità di archiviazione, classificazione, scambio ed utilizzazione delle informazioni e dei dati che fino a poco tempo fa erano sostanzialmente inutilizzabili o riservate alla consultazione di pochi, e relegate negli archivi pubblici. Oggi, invece, i dati inerenti gli adempimenti amministrativi e fiscali sono archiviati in banche dati intelligenti, in grado di catalogarli, incrociarli, assemblarli e renderli fruibili, a beneficio di pubbliche amministrazioni, professionisti e cittadini.

Alle opportunità che questa trasformazione dischiude si accompagnano, ovviamente, dei rischi: in questo senso, un ulteriore sforzo va fatto per garantire l’effettiva realizzazione del diritto fondamentale di *habeas data* – da intendersi non solo come diritto alla riservatezza e alla sicurezza di informazioni e dati personali, ma anche come diritto di accesso e conoscenza della propria proiezione digitale e dei dati personali conservati per proprio conto da istituzioni di varia natura, sia pubbliche che private, in condizioni di parità. Ad oggi, infatti, risulta ancora molto complesso per il cittadino o il suo intermediario ottenere le proprie informazioni da parte della pubblica amministrazione.

---

<sup>1</sup> In particolare, le norme in esame danno attuazione sia al punto iii) del traguardo M1C1-103 previsto dal PNRR (da realizzarsi entro il secondo trimestre 2022) che richiede l’entrata in vigore di una riforma legislativa che garantisca sanzioni amministrative efficaci in caso di rifiuto da parte di fornitori privati di accettare pagamenti elettronici, sia a quanto richiesto al punto V) del traguardo M1C1-103 previsto dal PNRR (da realizzarsi entro il secondo trimestre 2022), che richiede azioni complementari basate sul riesame delle misure per ridurre l’evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione.

In questo scenario di trasformazione digitale, i professionisti italiani sono, da sempre, in prima linea nella richiesta di semplificazione del rapporto tra istituzioni, cittadini ed operatori economici: la burocrazia non determina soltanto pesanti ripercussioni sullo sviluppo economico e sul patto di fiducia con la cittadinanza, ma incide negativamente anche sul lavoro del professionista.

La digitalizzazione degli adempimenti fiscali ha avuto un grande impatto sui liberi professionisti. Negli ultimi anni gli studi professionali, al fine di adeguarsi ai cambiamenti e restare al passo con i mutamenti della società, hanno dovuto affrontare ingenti investimenti in digitalizzazione per far fronte alle crescenti richieste dell'amministrazione finanziaria, senza alcun tipo di sostegno economico da parte dello Stato. Va purtroppo rilevato come, a fronte di tali necessari investimenti, i professionisti siano stati esclusi da parte significativa delle misure di carattere agevolativo contemplate dai programmi industria 4.0 e transizione 4.0 e dai Voucher connettività e Voucher digitalizzazione, riservati quasi esclusivamente alle sole imprese. Un paradosso, peraltro, che colpisce proprio i soggetti che – nell'interesse di imprese e cittadini – si trovano sempre più spesso a intermediare i rapporti con la pubblica amministrazione, e che essendo spesso costituiti da strutture di piccola dimensione avrebbero maggiormente bisogno di un incentivo economico per investire in digitalizzazione.

Inoltre, assai di rado l'amministrazione fiscale ha ritenuto di condividere con le associazioni dei professionisti obiettivi e metodi degli strumenti informativi adottati, che spesso danno luogo ad inefficienze che emergono soltanto dall'esperienza quotidiana dei professionisti. Da tempo sollecitiamo un tavolo permanente di confronto tra associazioni dei professionisti, fornitori dei servizi telematici ed amministrazione pubblica allo scopo di prevenire tali incongruenze.

Nello specifico l'articolo 18, co. 1, del decreto anticipa al 30 giugno 2022 (rispetto al 1° gennaio 2023) l'entrata in vigore delle sanzioni per mancata accettazione dei pagamenti elettronici (POS) e della conseguente multa (ossia la sanzione amministrativa di 30 euro aumentata del 4 per cento del valore della transazione rifiutata), per i soggetti che non dovessero accettare pagamenti con carte di credito e di debito.

Non vi è dubbio che l'obbligo di accettare pagamenti in forma elettronica, accompagnato ora dalla relativa sanzione, mira a semplificare le transazioni commerciali e a combattere l'evasione fiscale. Al contempo, tuttavia, esso impone un ulteriore onere a carico dei soggetti economici. Pertanto, sin dal momento dell'istituzione dell'obbligo, abbiamo richiesto che venissero imposti limiti agli oneri economici delle commissioni.

Il Governo è perfettamente consapevole della gravità di questo problema e del paradosso dell'imposizione di nuovi costi, come dimostrato dalla serie di interventi normativi in materia di spese sostenute per l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronico a favore di commercianti e professionisti; in particolare, l'articolo 11-*bis* del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, ha incrementato al 100 per cento il credito d'imposta sulle commissioni bancarie maturate nel periodo 1° luglio 2021-30 giugno 2022, in favore degli esercenti attività d'impresa, arte o professioni che effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizio nei confronti di consumatori finali e che hanno ricavi o compensi non superiori a 400.000 euro; si è inoltre previsto un credito d'imposta in favore degli esercenti che, tra il 1° luglio 2021 e il 30 giugno 2022, acquistano, noleggiano o utilizzano strumenti che consentono forme di pagamento elettronico.

Segnaliamo, tuttavia, che queste previsioni normative hanno una limitazione temporale ad un periodo specifico (1° luglio 2021-30 giugno 2022). Pertanto esprimiamo preoccupazione rispetto a ciò che avverrà nel momento successivo alla loro scadenza, quando i costi della transizione digitale e della semplificazione dei pagamenti torneranno a gravare, esclusivamente, su imprese e professionisti. Riteniamo, quindi, che occorra un intervento strutturale ai fini dell’azzeramento definitivo di questi costi.

I commi 2 e 3 dell’art. 18 estendono l’obbligo di fatturazione elettronica anche ad alcuni soggetti che nella previgente normativa ne erano esonerati, ovvero i contribuenti forfettari e in «regime di vantaggio» e le associazioni sportive dilettantistiche. La norma opera però una distinzione con riferimento al regime temporale: essa si applica a partire dal 1° luglio 2022 per i soggetti che nell’anno precedente abbiano conseguito ricavi ovvero percepito compensi, ragguagliati ad anno, superiori a euro 25.000, e a partire dal 1° gennaio 2024, per i restanti soggetti (ovvero per le cosiddette micro-partite IVA).

Suscita qualche perplessità l’avvio dell’obbligo in corso d’anno; mentre lo slittamento temporale a favore di coloro che non superano ricavi o compensi nell’anno di 25.000 euro potrebbe generare confusione, giacché determina un ulteriore frazionamento all’interno della categoria delle partite Iva.

La fatturazione elettronica è un sistema digitale di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture che permette di abbandonare il supporto cartaceo e tutti i relativi costi di stampa, spedizione e conservazione. Essa persegue, dunque, obiettivi di semplificazione e di digitalizzazione di alcuni adempimenti che risultano ancora molto complessi per le imprese – benché sul piano operativo e nell’immediato l’ampliamento dei nuovi obblighi richiederà un investimento di tempo e risorse per i professionisti intermediari, chiamati a supportare i propri clienti nella redazione dei primi documenti fiscali tematici.

Riteniamo che il sistema della fatturazione elettronica potrà avere realmente successo solo quando genererà un concreto beneficio, in termini di semplificazione degli adempimenti, non solo per la pubblica amministrazione, ma anche per le imprese, i professionisti e i cittadini. A tal fine è necessario proseguire nel processo di digitalizzazione delle fatture rendendolo universale, con l’obiettivo di dare concreto compimento al principio *once only*. A distanza di molti anni dalla l. n. 241/1990, tale principio resta inattuato, determinando costi sia per imprese e cittadini che per la stessa pubblica amministrazione.

Una parte consistente del decreto è poi dedicata alla scuola, che riveste un ruolo centrale nel PNRR e sulla quale si concentrano diverse riforme e azioni calendarizzate proprio per il primo semestre 2022.

Infatti, entro il prossimo 30 giugno dovranno essere adottati sia il Piano Scuola 4.0 sia la riforma del reclutamento e della formazione degli insegnanti.

Il decreto attua la riforma prevedendo, anzitutto, un modello unitario di abilitazione e accesso in ruolo per i docenti delle scuole secondarie; quindi, le regole della formazione iniziale e continua dei docenti di ogni ordine e grado, per la cui gestione viene istituita la Scuola di Alta Formazione. A tali misure dovrebbe poi aggiungersi la riforma degli ITS, che è in discussione al Senato e di cui auspichiamo una rapida approvazione.

La scuola del futuro disegnata dal PNRR sarà dunque rinnovata sotto il triplice profilo delle strutture, della formazione degli insegnanti e delle competenze degli studenti. Ma soprattutto, essa sarà organizzata in un’ottica di collaborazione che ci appare – se presa sul serio – del tutto innovativa: insegnanti e allievi parteciperanno alla progettazione di percorsi didattici flessibili e adeguati alle capacità e ai talenti dei singoli, le attività di *mentoring, tutoring*

e *coaching* a supporto degli studenti saranno considerate come parte della formazione degli insegnanti, gli ITS saranno al centro delle reti territorio-scuola-impresa a beneficio dell’occupazione e dello sviluppo.

Inoltre, viene consolidato il dialogo tra scuola e Università, due mondi che fino ad oggi sono rimasti incomprensibilmente distanti: i programmi di orientamento a favore degli studenti delle scuole superiori finanziati dal PNRR sono essenziali per incentivare la scelta di proseguire gli studi dopo il diploma, ma nello stesso tempo rendere consapevole la scelta del corso di studi, così riducendo il fenomeno degli abbandoni universitari che ha ancora un peso notevole nel nostro Paese.

In questo innovativo scenario, il mondo del lavoro in generale, e le professioni, in particolare, possono svolgere un ruolo importante, sotto molteplici punti di vista.

In primo luogo creando canali di dialogo e confronto tra il mondo della scuola media secondaria e le associazioni rappresentative del mondo del lavoro, tra cui le associazioni dei professionisti, allo scopo di promuovere attività seminariali e scambi di conoscenze, e per un miglior orientamento professionale, nella prospettiva di una costante innovazione dei saperi. La stessa formazione continua degli insegnanti potrebbe beneficiare di un confronto con i soggetti professionali.

In secondo luogo, un più intenso dialogo tra mondo del lavoro e delle professioni e Università potrà contribuire ad aggiornare i saperi e i percorsi formativi, indirizzandoli verso l’innovazione delle competenze professionali.

Il partenariato tra gli Atenei e le parti sociali si è fino ad oggi limitato alla consultazione periodica con le parti sociali, i cui effetti sulla programmazione didattica sono risultati inconsistenti. Al contrario, le parti sociali dovrebbero partecipare in modo capillare al monitoraggio degli obiettivi e dei metodi formativi universitari, a partire dal coinvolgimento in un processo di revisione dei saperi tradizionali.

Ed infatti, sebbene le competenze proprie delle professioni liberali costituiscano un patrimonio che affonda le proprie radici in secoli di tradizione, esse sono sempre state protagoniste di innovazioni e trasformazioni, in base alle opportunità offerte dalla scienza e dalla tecnologia, al mutamento delle infrastrutture normative, alle nuove domande poste dalla società, alla sperimentazione di processi più efficienti, economici e sicuri. Il PNRR contribuirà ad accelerare la transizione delle professioni tradizionali verso nuove competenze in settori quali il digitale, la cultura e il turismo, la transizione ecologica, la cura della persona e il welfare di comunità. Per formare figure professionali in sintonia con le nuove domande che la società pone, occorre procedere con rapidità alla revisione dei percorsi universitari preordinati al conseguimento delle qualifiche professionali, che andrebbero semplificati e razionalizzati. Su questo modello, si dovrebbe anche prevedere un’articolazione della docenza universitaria aperta all’apporto di professionisti ed esperti esterni ai ruoli, eventualmente per un periodo limitato, in funzione di arricchimento dell’offerta formativa nelle lauree professionalizzanti.