

Commissione X “Attività Produttive” della Camera dei Deputati

Memoria Confprofessioni sullo Schema di decreto legislativo recante: “Codice degli incentivi” (A.G. n. 294)

6 ottobre 2025

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

lo schema di decreto legislativo sottoposto al Vostro esame rappresenta l’attuazione della legge delega per il riordino del sistema degli incentivi alle imprese. Il codice che si introduce è uno strumento da tempo **atteso dal comparto libero professionale**, che ne condivide gli obiettivi di fondo.

Il testo, infatti, ha l’ambiziosa e positiva finalità di **costituire un *corpus organico di regole di riferimento, chiare e sistematiche***, tanto per i decisori pubblici, che potranno disporre di criteri definiti per l’indirizzo delle politiche incentivanti, quanto per gli operatori economici, siano essi imprese o professionisti, che potranno accedere a un sistema più trasparente, equo ed efficiente.

Inoltre, come esplicheremo meglio più avanti, il provvedimento contiene una norma (art. 10) che rappresenta un decisivo passo avanti verso una **piena equiparazione tra imprese e lavoratori autonomi/professionisti ai fini dell’accesso agli incentivi**, da noi sempre sostenuta.

Negli ultimi anni, incentivi e agevolazioni si sono stratificati, venendo utilizzati con sempre maggiore frequenza dal legislatore come strumenti di leva fiscale, sia per incentivare politiche di investimento in specifici settori dell’economia, sia per alleviare il carico fiscale delle imprese e delle altre attività produttive. A fronte della eccessiva stratificazione di norme, Confprofessioni è da sempre favorevole a misure che vadano a razionalizzare e facilitare il sistema.

**I professionisti italiani sono in prima fila nella richiesta di semplificazione** tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese: le complicazioni burocratiche non determinano soltanto pesanti ripercussioni sullo sviluppo economico e sul patto di fiducia con la cittadinanza, ma incidono negativamente anche sul lavoro del professionista.

Condividiamo dunque la *ratio* del decreto e l'intenzione di **arginare l'estrema frammentazione delle attuali politiche di incentivazione**: è realtà bene nota che l'elevato numero di incentivi esistenti, spesso non coordinati tra loro, ostacola l'operato e l'efficienza delle imprese e, in particolar modo, delle realtà micro o piccole come gli studi professionali, che faticano a orientarsi e ad accedere a tali strumenti.

Più in generale, rileviamo con soddisfazione l'attenzione che il Legislatore sta dedicando al settore delle MPMI, di cui i professionisti e i lavoratori autonomi costituiscono una parte integrante. In primo luogo, mediante l'adozione della “Legge annuale per la tutela e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese”, che costituisce la prima attuazione dell'art. 18 della l. n. 180 del 2011, e contiene importanti misure calibrate sulle realtà imprenditoriali medio-piccole. Successivamente, con il via libera agli incentivi all'autoimpiego e al lavoro autonomo e professionale, che rappresentano un importante strumento di supporto all'avvio di attività autonome, imprenditoriali e libero professionali. Si tratta di misure di sviluppo fondamentali per una categoria di imprese che, come è noto, costituiscono l'ossatura del sistema produttivo italiano e che, pur essendo una risorsa fondamentale del nostro sistema economico, hanno purtroppo sofferto a lungo di una perdurante discriminazione.

I provvedimenti citati stanno pian piano tentando di colmare e ridurre tale storico divario. In questo contesto, il Codice degli incentivi al Vostro esame si colloca come un ulteriore tassello per dare concretezza a questa attenzione legislativa, garantendo che le politiche di sostegno non siano più frammentate e inaccessibili, ma coerenti e a misura anche delle più piccole realtà produttive e professionali.

Riteniamo che il pieno coinvolgimento e il potenziamento delle attività professionali, anche attraverso misure incentivanti, rappresentino una leva strategica fondamentale per lo sviluppo del Paese. Il comparto libero-professionale, infatti, contribuisce in misura determinante sia alla ricchezza nazionale che alla crescita occupazionale. Inoltre, i professionisti svolgono un ruolo strategico per la modernizzazione e la competitività del Paese, accompagnando le aziende nel percorso di digitalizzazione e di innovazione, che porterà ad un incremento di efficienza e di qualità nell'intero sistema delle imprese.

### ***Definizioni (Art. 2)***

Confprofessioni accoglie con favore le definizioni fissate dall'art. 2 del codice, funzionali alla sua disciplina e all'individuazione dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione delle nuove norme. Nello specifico, ci riferiamo al comma 1, lettere:

- o) «**impresa**»: qualsiasi soggetto, incluso il lavoratore autonomo, che eserciti un’attività economica, indipendentemente dalla sua forma giuridica e dalla fonte di finanziamento;
- u) «**lavoratore autonomo**»: la persona fisica esercente attività di arti o professioni la cui attività è ricompresa nell’ambito dell’articolo 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, ivi incluso il libero professionista iscritto agli ordini professionali e l’esercente una delle professioni non organizzate in ordini o collegi di cui all’articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 2013, n. 4;
- z) «**PMI**»: le microimprese, piccole e medie imprese secondo la definizione fornita dalla raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea n. 124 del 20 maggio 2003, e i relativi successivi adeguamenti adottati in sede europea e nazionale tempo per tempo applicabili;

Tali definizioni rappresentano un traguardo importante e a lungo perseguito dalla nostra Confederazione. Abbiamo, infatti, condotto per anni una tenace battaglia affinché i **liberi professionisti e i lavoratori autonomi venissero pienamente equiparati alle imprese ai fini dell’accesso agli incentivi** e, più in generale, per il riconoscimento del loro ruolo nel tessuto economico e sociale del Paese.

Come è noto, la Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003 considera «impresa» qualsiasi entità, «a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che svolga un’attività economica, incluse in particolare le entità che svolgono un’attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che svolgono regolarmente un’attività economica». L’equiparazione tra impresa e libero professionista non poggia solo su di una Raccomandazione, ma si fonda direttamente sull’interpretazione dei Trattati europei (immediatamente applicabili e vincolanti negli stati membri) offerta dalla Corte di Giustizia (le cui sentenze godono dell’effetto del primato al pari delle norme di diritto derivato dell’Unione). La giurisprudenza della Corte di Giustizia è costante e granitica nel considerare i liberi professionisti inclusi nella nozione di «impresa», e in questo senso si sono conformate le pronunce delle autorità giurisdizionali nazionali.

Nonostante tale principio sia ormai da tempo acquisito a livello europeo, esso ha tuttavia faticato ad affermarsi in modo univoco nella legislazione nazionale.

Oggi il codice al Vostro esame è certamente la sede più opportuna per un’esplicita indicazione legislativa che fissi “nero su bianco” **definizioni corrette e non equivocate**, che non lascino spazio a interpretazioni restrittive o, peggio ancora, a possibili esclusioni dei professionisti dalla nozione di impresa. Tale chiarezza è vitale, poiché una mancata

equiparazione avrebbe generato una distorsione della concorrenza, precludendo ai professionisti l'accesso a opportunità economiche essenziali per il loro sviluppo e per la modernizzazione dei loro studi.

### ***Partecipazione del lavoratore autonomo (Art. 10)***

L'articolo 10 del testo al Vostro esame è certamente la novità di maggiore interesse per il settore da noi rappresentato, in quanto disciplina la partecipazione alla procedura di accesso agli incentivi del lavoratore autonomo: esso costituisce un decisivo passo in avanti, stabilendo un principio di equità e giustizia che da anni la nostra Confederazione sostiene con convinzione.

La norma si pone in linea di continuità rispetto alla legge di stabilità del 2016 che aveva sancito l'equiparazione tra professionisti e imprese ai fini dell'accesso ai fondi strutturali Ue (l. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 821<sup>1</sup>), e conferma, a livello nazionale, quell'equiparazione che è già stabilita da tempo a livello dell'Unione Europea attraverso la Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE, già precedentemente citata.

L'art. 10 concretizza un principio generale della legge delega per la riforma degli incentivi, ossia quello “*secondo cui la qualificazione di professionista non osta alla possibilità di usufruire di specifiche misure incentivanti ove ne ricorrano i presupposti e ove previsto*” (art. 2, comm. 1, lett. l) l. n. 160/2023).

In attuazione di tale principio, l'articolo 10 stabilisce che qualora il bando preveda la partecipazione dei lavoratori autonomi, questi accedono alle condizioni previste per le PMI, escludendosi, tuttavia, l'applicazione di condizioni non giustificate dalle esigenze dell'intervento, che possono di fatto ostacolare o limitare l'effettiva partecipazione dei lavoratori autonomi medesimi. In tali casi si chiarisce che i bandi definiscono apposite disposizioni per la disciplina dei requisiti di accesso dei lavoratori autonomi.

---

<sup>1</sup> I Piani operativi POR e PON del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), rientranti nella programmazione dei fondi strutturali europei 2014/2020, si intendono estesi anche ai liberi professionisti, in quanto equiparati alle piccole e medie imprese come esercenti attività economica, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, dal titolo I dell'allegato alla raccomandazione 2013/ 361/CE della Commissione, del 6 maggio 2013, e dall'articolo 2, punto 28), del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, ed espressamente individuati, dalle Linee d'azione per le libere professioni del Piano d'azione imprenditorialità 2020, come destinatari a tutti gli effetti dei fondi europei stanziati fino al 2020, sia diretti che erogati tramite Stati e regioni.

La disposizione in commento, rispettando il dettato della legge delega, ripristina l'equità e rende giustizia in termini di principio, sancendo la **parità di trattamento per tutti gli operatori economici – imprese e professionisti – ai fini dell'accesso agli incentivi**.

La norma infatti stabilisce che ogni qual volta la natura dell'incentivo è tale da poter essere destinato anche ai lavoratori autonomi, l'amministrazione non potrà escluderli dal perimetro dei destinatari, sulla base di valutazioni discrezionali e di preferenza. In questo modo, essa va a sanare quelle sacche di discriminazione amministrativa che in passato hanno determinato interventi “a macchia di leopardo” e l'esclusione ingiustificata dei professionisti e lavoratori autonomi dall'accesso a risorse pubbliche e ad opportunità di crescita e sviluppo. Questa, del resto, è l'unica interpretazione coerente con gli obiettivi stessi della codificazione: l'operazione codicistica, oltre che per razionalizzare e semplificare il sistema degli incentivi, è volta soprattutto ad **impedire la discrezionalità e la frammentarietà dell'attività della pubblica amministrazione nella predisposizione dei bandi**, vincolandola a un quadro legislativo chiaro che non lasci spazio ad equivoci. L'intento è quello di limitare, e non certo ampliare, la discrezionalità della p.a., garantendo a tutti gli operatori economici parità di accesso e opportunità.

Occorre considerare che i professionisti sono stati spesso esclusi, nei fatti, da incentivi e agevolazioni, in quanto la partecipazione ai bandi è stata frequentemente subordinata al requisito dell'iscrizione alle Camere di Commercio, che esclude i professionisti iscritti ad un Albo professionale. A ciò si aggiungono ostacoli abituali di ordine pratico, quali obiettivi di intervento non adeguatamente tarati sulle esigenze specifiche del settore professionale o l'individuazione di soglie minime di finanziamento che mal si conciliano con le dimensioni più circoscritte degli studi professionali.

Siamo consapevoli che una quota rilevante degli incentivi alle imprese continuerà ad essere destinata ad obiettivi specifici del settore dell'industria, che è coinvolto in un processo di transizione tecnologica molto oneroso; ma questi obiettivi non devono oscurare l'opportuna valorizzazione delle esigenze specifiche degli altri comparti, tra cui quello libero-professionale.

Ora, con l'entrata in vigore del Codice degli incentivi, **spetta ai provvedimenti amministrativi di attuazione** (norme secondarie, delibere e bandi) **adeguarsi senza riserve a questo principio cardine favorendo una piena concorrenza tra operatori economici**. La nostra Confederazione, insieme a tutte le parti interessate, vigilerà attentamente, perché in passato è proprio in sede attuativa che si sono verificate quelle prassi illegittime di esclusione che il legislatore intende ora superare definitivamente.

### *Le strategie di incentivazione delle attività libero-professionali*

In un’ottica propositiva, auspichiamo che la nuova offerta degli incentivi, a cui il Governo sta lavorando, sia in grado di intercettare i bisogni del mondo libero professionale e, a supporto di tale azione, indichiamo le due linee di intervento che riteniamo prioritarie:

6

- 1) Innanzitutto, un **incentivo per le aggregazioni professionali**. Confprofessioni sostiene da sempre, e in maniera convinta, il modello aggregativo, che rappresenta una leva strategica fondamentale per accrescere la competitività di imprese e professionisti italiani, in un mercato europeo sempre più articolato e concorrenziale. Riteniamo che la ridotta dimensione delle aziende italiane costituisca un fattore di debolezza nell’ambito di una competitività, accresciuta dalla progressiva globalizzazione e dall’uso di tecnologie, che facilita le imprese che hanno maggiore capacità di imporsi sul mercato in forza della loro rilevante dimensione. Parimenti, il settore professionale, pur rappresentando un’eccellenza in termini di competenze e contribuendo per una quota consistente e crescente al Prodotto interno, risente di limiti strutturali dovuti proprio alle dimensioni organizzative ridotte, sovente individuali, e alla conseguente limitatezza della capacità di investimenti nelle infrastrutture digitali, nel personale dipendente, nell’internazionalizzazione. Siamo convinti che il sostegno alle forme aggregative dei liberi professionisti non solo favorisca la crescita dimensionale degli studi professionali verso modelli strutturati e multidisciplinari, ma sia fondamentale per **supportare lo sviluppo dimensionale delle e la competitività delle MPMI**. Si tratta di due temi strettamente connessi tra loro. Infatti, proprio in ragione delle loro ridotte dimensioni e delle limitate risorse, queste imprese non possono affidarsi a grandi società di consulenza per sviluppare il loro *business*; allo stesso tempo però anch’esse si trovano ad affrontare le sfide legate alla trasformazione del mondo del lavoro ed i problemi ad esso connessi come la mancanza di risorse interne, le difficoltà di accesso al credito e la carenza di competenze specifiche. Gli studi professionali aggregati possono fornire alle MPMI un’ampia gamma di servizi e mettere a loro disposizione competenze al fine di accompagnarle e sostenerle nella crescita. Riteniamo che il modello più idoneo e strategico per l’aggregazione sia rappresentato dalle Società tra Professionisti (STP) e dalle Società tra Avvocati (STA). Queste forme giuridiche consentono di superare le limitazioni dello studio individuale o associato tradizionale, offrendo la possibilità di una maggiore capitalizzazione, di una gestione più strutturata – effettiva e permanente – e di una vera e propria visione imprenditoriale dell’attività professionale.

Da un punto di vista tecnico, l'incentivo non dovrebbe premiare la mera aggregazione ma gli **investimenti effettuati nell'ambito dei processi di aggregazione**. Dunque, un finanziamento per gli investimenti – anche in termini di maggiore occupazione generata dallo studio/impresa – a condizione che questi siano realizzati all'interno di una struttura aggregata. Inoltre, si potrebbero prevedere incentivi differenziati e gradualmente basati sul grado di strutturazione dell'aggregazione stessa: è fondamentale incentivare maggiormente le forme più stabili e integrate, come le STP e le STA. Allo stesso tempo, possono essere introdotti anche specifici strumenti per supportare le aggregazioni “leggere”, come le reti o le associazioni temporanee tra professionisti (RTP), utilizzate principalmente per partecipare ad un singolo progetto, come una gara di appalto. Questo approccio a più livelli permetterebbe di accompagnare i professionisti verso modelli organizzativi più robusti, **premiando chi investe in una integrazione più profonda**, contribuendo così a costruire un settore più competitivo e resiliente sul mercato nazionale ed europeo.

- 2) In secondo luogo, proponiamo forme di sostegno dirette al **consolidamento delle attività professionali**. Sia sotto il profilo della **transizione digitale** per l'acquisto di strumenti avanzati che siano in grado di impattare in maniera determinante sull'efficientamento dei processi e sulla creazione di nuovi servizi per il cliente. Sia – ed anche congiuntamente secondo il modello di Transizione 5.0 – sotto il profilo della **transizione ecologica** degli studi, che va supportata favorendo l'acquisto dei beni strumentali alla riduzione del consumo di energia e dell'inquinamento.

Chiediamo di dare ai professionisti la possibilità di investire risorse adeguate nella modernizzazione degli studi professionali attraverso incentivi statali all'acquisto, allo sviluppo, e all'apprendimento delle infrastrutture digitali. Incentivi che abbiano obiettivi e parametri di intervento conciliabili con le dimensioni circoscritte degli studi professionali.

Pensiamo all'introduzione di un **contributo a fondo perduto, tramite concessione di un voucher** utilizzabile dai professionisti per l'acquisto di strumenti *hardware*, *software*, e/o servizi specialistici che consentano di:

- migliorare l'efficienza e modernizzare l'organizzazione del lavoro professionale attraverso la digitalizzazione;
- investire nella trasformazione ecologica dello studio professionale;
- sviluppare la presenza *online* e le soluzioni di *e-commerce*;
- acquistare servizi di formazione per lo sviluppo delle tecnologie digitali anche avanzate;
- realizzare interventi di formazione qualificata del personale;

- creare spazi virtuali di collaborazione con gli altri professionisti e con le imprese;
- sostenere percorsi di rafforzamento della presenza all'estero, quali potenziamento degli strumenti di *marketing*; tutela della proprietà intellettuale all'estero; avvio e sviluppo della gestione di *business on line* attraverso l'utilizzo e il corretto posizionamento su piattaforme.

Anche lo strumento **del credito di imposta** si è dimostrato utile in passato: ricordiamo, infatti, che nell'ambito del piano Transizione 4.0, in vigore fino al 2026, il credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali materiali tradizionali è riconosciuto anche agli esercenti arti e professioni. Si tratta di una misura apprezzabile, ancorché limitata rispetto a Transizione 5.0, che ha l'obiettivo di coniugare la transizione digitale con quella ecologica del mondo produttivo, ma che presenta il grave problema dell'inapplicabilità sostanziale alle realtà di piccole dimensioni (microimprese e studi professionali).

Infatti, come si è precedentemente detto, l'estensione formale degli incentivi a tali soggetti non può produrre alcun beneficio se si frappongono ostacoli di ordine pratico rappresentati da obiettivi di intervento inconciliabili con la loro dimensione circoscritta. Sotto questo profilo, la nostra richiesta è perfettamente in linea con le conclusioni della *Relazione di valutazione degli incentivi per le imprese* predisposta dal MIMIT. La Relazione sostiene la necessità di una **“maggiore segmentazione/modulazione delle misure al fine di consentirne una maggiore adeguatezza rispetto ai fabbisogni specifici delle imprese target”** nonché “l'esigenza di prevedere una semplificazione delle procedure amministrative al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese in fase di domanda e attuazione degli incentivi e **facilitare l'accesso agli incentivi da parte di imprese meno strutturate**”.

Si tratta di esigenze che la nostra Confederazione ha spesso manifestato in passato e che oggi vediamo con soddisfazione essere a fondamento della riforma degli incentivi.