

Considerazioni sul Disegno di legge S. 1766, di conversione in legge del Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”

Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

mentre assistiamo con angoscia alla diffusione della pandemia in Italia e nel mondo, siamo anche chiamati a contribuire con responsabilità all’elaborazione delle misure necessarie per attenuare gli effetti dell’emergenza sanitaria e preservare il tessuto sociale ed economico del Paese. Per i milioni di professionisti che Confprofessioni raccoglie al proprio interno e rappresenta è di grande significato che Governo e Parlamento, pur in un momento così oscuro e drammatico, confermino il loro impegno all’ascolto della società civile e al dialogo con le forze vive del Paese.

Il Decreto-legge n. 18, che giunge ora all’esame delle Camere per la conversione in legge, mira a temperare gli effetti sociali ed economici della crisi sanitaria e delle corrispondenti misure di contenimento, attraverso azioni di rafforzamento dell’azione amministrativa e di primo sollievo per lavoratori, famiglie, imprese e professionisti.

Nel recente passato la nostra Confederazione non ha risparmiato critiche alle politiche del Governo, nella massima franchezza richiesta dal dialogo con il Parlamento e nel rispetto della nostra funzione di rappresentanza dei liberi professionisti e delle loro aspettative per il bene del Paese. Ciò è accaduto anche di recente, in occasione della manovra finanziaria per l’anno in corso, che ha tradito le promesse di alleggerimento dell’insostenibile pressione fiscale per la categoria dei professionisti. La medesima trasparenza ci porta oggi ad esprimere condivisione dell’azione del Governo, il cui sforzo – va chiarito – si è qui concentrato su un orizzonte limitato, coincidente con queste prime settimane di crisi. Ben altro respiro e ben altra progettualità dovranno essere esibiti, già da domani, per fronteggiare l’eventuale protrarsi della crisi; così come, a partire dal prossimo Documento di Economia Finanza, allorché ci si disporrà a progettare forme e strumenti per una ripresa salda e duratura dell’economia nazionale.

Il quadro macro-economico

Un primo motivo di soddisfazione deriva dalla scelta di iniettare ingenti risorse pubbliche per contrastare la crisi sanitaria attraverso il rafforzamento del Servizio sanitario nazionale e per contenerne le ricadute economiche, senza ostacoli derivanti dall'imposizione di quel rigore finanziario che ha fin troppo nociuto alle economie di diversi Paesi europei negli ultimi anni. La sospensione del patto di stabilità è, in questa prospettiva, un segnale positivo, che conferma l'impegno anche internazionale del Governo, la condivisione di valori nella casa comune europea e la consapevolezza che una stagione della politica economica europea è oramai alle spalle.

Al contempo, occorre tenere alta la guardia perché non si ricada negli errori che hanno pesato sull'economia italiana in passato, alimentando una nuova corsa alla spesa pubblica e all'indebitamento. L'Italia di oggi non è nelle condizioni di dar vita a politiche assistenziali di lunga durata, aggravando in modo eccessivo la propria esposizione debitoria; la ripresa economica dovrà poggiare, piuttosto, sulle fondamenta garantite dalle risorse di intelligenza e intraprendenza derivanti dalla collaborazione tra pubblico e privato. Ciò vale, anzitutto, per l'ipotesi di ricorso all'aiuto del Meccanismo Europeo di Stabilità, che va per quanto possibile evitato, per non essere vincolati alle imposizioni delle istituzioni finanziarie internazionali. È dunque essenziale, oggi, sostenere i lavoratori, le famiglie e le forze produttive con un'ingente addizione di risorse pubbliche; e al contempo tenere alta la guardia per evitare un aggravio permanente della nostra esposizione debitoria.

Il rafforzamento della sanità pubblica

Le misure per rafforzare le risorse e l'efficacia della sanità pubblica, contenute nel titolo primo del Decreto, rispondono con puntualità alla gravità della crisi. Le assunzioni straordinarie e il trattenimento in servizio del personale, le semplificazioni al riconoscimento delle qualifiche maturate negli stati europei, la collaborazione con la sanità militare e la sanità privata, la produzione straordinaria di presidi medici, le acquisizioni in deroga e finanche le requisizioni in casi di necessità sono azioni ben congegnate.

Apprezzamento va rivolto anche alla scelta di semplificare l'esame di stato in medicina, abolendo il concorso, in sintonia con quanto già previsto per il prossimo futuro e con i sistemi vigenti nei principali Paesi europei (art. 102). Una misura caldeggiata e sostenuta dalle associazioni professionali, che da tempo rappresentano altresì la priorità di uno sforzo nel finanziamento di un numero adeguato di borse per l'accesso alle specializzazioni mediche.

I medici e il personale sanitario sono in prima linea per fronteggiare, con una dedizione ammirevole, la diffusione del virus; ciò avviene tanto negli ospedali pubblici quanto negli studi dei medici di famiglia, che stanno pagando un costo altissimo, in termini di contagi e purtroppo di vittime, nel quotidiano ed instancabile supporto ai malati. Gli studi dei medici di famiglia sono in queste ore il primo presidio della sanità pubblica per i cittadini; ciò nonostante mancano spesso i più elementari presidi di sicurezza, come le mascherine per la protezione dei medici, dei collaboratori e dei pazienti. Si tratta di un fatto inaccettabile che i medici di medicina generale siano esposti al contagio per mancanza di tali strumenti. La Federazione dei medici di medicina generale ha dovuto ricorrere ad una raccolta di fondi per dotare gli studi medici di questi presidi: un'iniziativa meritoria, cui Confprofessioni e gli organismi costituiti all'interno del sistema contrattuale hanno aderito con convinzione, nel consueto spirito di solidarietà che caratterizza il mondo delle professioni liberali.

Gli ammortizzatori sociali

Nello scenario drammatico che sperimentiamo, la tenuta sociale del Paese e la sussistenza di milioni di lavoratori e delle loro famiglie rappresenta una preoccupazione per tutti noi. Le famiglie che ricadono nella soglia di povertà sono purtroppo numerose, così come le famiglie monoreddito, per le quali la sospensione delle attività lavorative e delle retribuzioni non sono sostenibili se non in via transitoria. Mentre lottiamo con ogni sforzo contro una pandemia aggressiva, non dobbiamo dimenticare che la Repubblica è fondata sul lavoro, da cui dipende la dignità sociale di ciascuno di noi.

Le risorse aggiuntive per la cassa integrazione, il finanziamento della cassa in deroga a favore di tutte le attività produttive indipendentemente dalla loro dimensione, e le semplificazioni procedurali che il Decreto introduce per tutti questi strumenti sono misure adeguate a fronteggiare le drammatiche ricadute dell'emergenza sanitaria sull'occupazione e i salari. Ed è apprezzabile che le Regioni e le parti sociali si siano disposte con tempestività alla definizione degli accordi per la cassa integrazione in deroga, cui partecipano anche le delegazioni regionali della nostra Confederazione per le esigenze specifiche dei dipendenti degli studi professionali.

Gli sforzi del legislatore e delle Regioni nella direzione della semplificazione delle procedure e della rapidità dell'erogazione di questo beneficio non vanno ora vanificati: in questo senso va eliminato qualsiasi obbligo di accordo sindacale. La chiave di volta del provvedimento normativo è costituita infatti dall'automatismo del rapporto tra richiesta e concessione del beneficio: il fondamentale ruolo delle organizzazioni sindacali, che in tempi ordinari è certamente prezioso, non può non andare incontro, in questo frangente, a dei limiti imposti dall'urgenza degli interventi.

L'impatto della crisi sugli studi professionali: a) la condizione occupazionale

L'emergenza sanitaria e la correlata crisi economica stanno determinando effetti drammatici, ancorché molto differenziati, sul comparto delle libere professioni.

In questo contesto, la principale preoccupazione dei liberi professionisti è per la sicurezza e le condizioni economiche dei loro dipendenti e collaboratori.

Benché gli studi professionali siano ammessi ad usufruire della cassa integrazione in deroga, Confprofessioni, di intesa con le parti sociali firmatarie del Contratto collettivo nazionale di lavoro dei dipendenti degli studi professionali, ha mobilitato le risorse degli enti bilaterali costituiti all'interno del sistema contrattuale allo scopo di sostenere i lavoratori dipendenti degli studi. Chi beneficia della cassa integrazione in deroga potrà disporre di un ulteriore contributo *una tantum* per i propri dipendenti, mentre sono previste sovvenzioni più rilevanti per i lavoratori degli studi che non dovessero essere ammessi al beneficio a causa dell'esaurimento delle risorse stanziato dal Decreto.

Sempre allo scopo di proteggere i lavoratori dipendenti, abbiamo stanziato risorse per sviluppare le infrastrutture tecnologiche che consentiranno l'attivazione di forme di *smart-working* negli studi professionali.

In questo contesto, il congedo per i lavoratori con figli di età inferiore ai 12 anni previsto dall'art. 23 del Decreto è di particolare importanza per i dipendenti degli studi professionali, che sono in massima parte donne con figli. Qualora la sospensione dell'attività scolastica dovesse protrarsi oltre il termine attualmente previsto, questa misura dovrà essere rinnovata.

L'impatto della crisi sugli studi professionali: b) la condizione dei liberi professionisti

Quanto alle attività dei liberi professionisti, la crisi sta impattando in modi differenziati e perfino divergenti, con effetti comunque molto gravi.

Alcuni professionisti sono permanentemente impegnati, quali veri e propri presidi di sicurezza e garanzia dei servizi pubblici essenziali per i cittadini, affiancando l'attività della pubblica amministrazione. Abbiamo già menzionato il ruolo essenziale dei medici di famiglia nel contrasto dell'epidemia. I consulenti del lavoro e i commercialisti sono costantemente impegnati per assistere imprese, esercizi commerciali, artigiani, l'intero ventaglio delle realtà produttive nel comune sforzo per sostenere – prima di ogni altra cosa – i salari dei dipendenti. Un impegno di grande rilevanza, tanto più in un momento come quello attuale in cui vanno applicate le misure previste dal Decreto Cura Italia (indennità

lavoratori autonomi, moratorie e cig in deroga). Né possiamo dimenticare che va tutelato senza sosta il diritto di difesa, a prescindere dalla sospensione dei termini processuali, e le garanzie di coloro che si trovano in condizioni di limitazione della libertà. Meritano una menzione particolare gli psicologi, che sostengono una fascia di popolazione di cui si dimentica troppo facilmente: le persone affette da disturbi mentali e in condizioni di disagio psicologico vivono con enorme difficoltà l'attuale stato di emergenza, e necessitano di un supporto rafforzato. Vanno infine tutelati gli interventi di cura improrogabili di odontoiatria e veterinaria.

Questi professionisti stanno operando senza sosta e con dedizione nel sostegno delle funzioni vitali del Paese. Opportunamente, pertanto, il recentissimo d.p.c.m. del 22 marzo, nel prevedere un'ulteriore rafforzamento delle misure di contenimento, ha escluso le attività professionali; mentre le ordinanze restrittive adottate negli ultimi giorni da alcune Regioni hanno esplicitando apposite deroghe per le attività professionali che svolgono servizi essenziali nella tutela di interessi pubblici e diritti incompressibili, a cominciare proprio dalla implementazione delle misure disposte dal presente Decreto.

Altre professioni – soprattutto quelle dell'area tecnica, le professioni legali coinvolte nella sospensione dei termini processuali, ma anche la maggior parte degli studi odontoiatrici e i commercialisti che stanno sospendendo le attività di assistenza alle imprese – stanno subendo una contrazione dell'attività con effetti che saranno prolungati nel tempo ben oltre il ritorno alle condizioni di vita consuete. Per le professioni tecniche in particolare, già coinvolte in un grave deterioramento del fatturato anche a causa di condotte irresponsabili delle pubbliche amministrazioni, il contesto è drammatico e con effetti che si temono di lungo periodo: sono sospesi la massima parte dei cantieri e dei lavori pubblici, vengono congelate committenze, vengono rinviati *sine die* progetti su cui gli studi professionali lavoravano già da tempo, col rischio di una ripresa lontana e di mancanza di liquidità nell'immediato.

Da tutte le professioni, unitariamente, proviene la pretesa che le attività professionali accedano, su di un piano di parità con le altre attività economiche, ai sostegni approntati dal presente Decreto e dagli altri che sono allo studio per le prossime fasi dell'emergenza.

L'indennità per i lavoratori autonomi e il problema del reddito di ultima istanza per i liberi professionisti

Siamo così giunti al problema più delicato nella valutazione del provvedimento del Governo. Si tratta, come è evidente, dell'indennità prevista dall'art. 27 del Decreto-legge a favore dei lavoratori autonomi.

Per i professionisti iscritti alla Gestione separata Inps – un universo variegato e multiforme, anche dal punto di vista delle condizioni reddituali – si tratta di un intervento

opportuno e salutare, in considerazione della pressoché totale compressione delle attività economiche a cui questi lavoratori sono soggette in questi giorni, e della tradizionale carenza di tutele che il nostro sistema accorda a questa categoria. Un tema su cui, all'indomani della crisi, il legislatore dovrà intervenire con coraggio e tempestività: all'interno del Cnel abbiamo da tempo avviato un confronto nella direzione di una proposta di legge mirata all'estensione delle tutele per questi lavoratori, la cui disparità di accesso alle tutele del lavoro non è più coerente con l'assetto del mondo del lavoro e con i più elementari valori di uguaglianza sociale. E' opportuno quindi un intervento che garantisca un ammortizzatore sociale universale

Forti rimostranze sono state espresse, a prima lettura, per l'esclusione da questo beneficio dei professionisti iscritti a casse private di previdenza. Confprofessioni ha raccolto le molteplici voci di protesta, come sempre accade nella nostra realtà interprofessionale, e il disagio proveniente da alcune aree particolarmente colpite dalla crisi che si è innescata. Nell'odierno delicatissimo frangente, che li vede spesso impegnati in prima linea a garanzia dei servizi pubblici essenziali, i liberi professionisti meritano dunque un analogo sostegno che lo stato sta garantendo ai lavoratori dipendenti e agli altri lavoratori autonomi. L'impegno di risorse economiche per il sostegno alla categoria deve dunque essere equivalente a quello profuso per le altre categorie, e proporzionato al contributo elevatissimo che le professioni garantiscono alla fiscalità generale.

Al contempo, Confprofessioni non è favorevole a strumenti di sostegno "a pioggia", come quelli rivolti ai lavoratori autonomi. Un sostegno di questo tipo non avrebbe alcun senso in un universo, come quello delle professioni ordinistiche, nelle quali esistono condizioni reddituali del tutto eterogenee e differenziate, e per le quali la stessa crisi sta determinando effetti divergenti. Nella specifica realtà delle professioni ordinistiche appare assai più opportuno prevedere interventi selettivi di sostegno al reddito per i professionisti maggiormente colpiti dalla crisi. Ciò proprio per evitare che le risorse si distribuiscano in modo poco efficace, e per concentrarne la destinazione a vantaggio di chi realmente sta pagando il prezzo più duro.

Questo chiama in causa la responsabilità prioritaria delle casse di previdenza, che sono chiamate a fare ogni sforzo e mettere in campo le proprie risorse finanziarie per garantire con massima rapidità l'erogazione di contributi economici ai loro iscritti in condizioni di crisi reddituale. Certamente non bastano le iniziative fin qui intraprese, quali il rinvio di qualche mese del versamento dei contributi previdenziali. Spetta alle casse, in considerazioni delle specifiche condizioni della popolazione di riferimento, stabilire i criteri dei potenziali beneficiari di questo sostegno, in un'ottica di solidarietà. Un'operazione a cui dedicarsi in tempi rapidissimi. Occorre poi destinare risorse specifiche, anche se necessario a detrimento di altre prestazioni di *welfare* che nel frattempo sono state finanziate, e accelerare e semplificare le procedure per la concessione di questi

benefici, aggirando, vista l'emergenza, le complesse procedure che normalmente si applicano alla concessione dei benefici.

Siamo certi che, a fronte di questo impegno da parte delle casse, Governo e Parlamento non faranno mancare il loro sostegno: le risorse destinate dall'art. 44 al reddito di ultima istanza (300 milioni di euro) sono certamente sottodimensionate, specie nella prospettiva del prolungarsi della crisi sanitaria ed economica. Andrebbe altresì chiarito, in sede di conversione del Decreto, che tali risorse devono essere destinate interamente alle casse di previdenza dei professionisti per la copertura del reddito di ultima istanza. Inoltre, le casse andrebbero alleviate dal prelievo fiscale comune: un problema annoso, quello dell'imposizione fiscale sulle risorse delle casse di previdenza, sul quale ci battiamo da tempo per la sua ingiustizia e incongruenza con i principali sistemi europei. È davvero paradossale che le casse contribuiscano, con le risorse di cui dispongono grazie ai contributi dei professionisti, alla fiscalità generale, con la quale oggi si finanziano gli ammortizzatori sociali per le altre categorie di lavoratori, mentre per il sostegno degli iscritti alle casse non si impegnino risorse adeguate! Un intervento quantomeno di carattere transitorio ed eccezionale, per l'anno in corso, di eliminazione o riduzione della tassazione del 26% dei rendimenti consentirebbe alle casse di destinare maggiori risorse al sostegno dei redditi dei professionisti.

Le misure fiscali

La sospensione dei versamenti fiscali e contributivi disposta dal Decreto risponde adeguatamente a fronteggiare la crisi di liquidità che sta travolgendo contribuenti e imprese.

Riteniamo invece inaccettabile che si voglia far passare l'odierna emergenza come causa di giustificazione di una proroga di due anni dei termini di prescrizione e decadenza delle attività di accertamento tributario (cfr. art. 67, co. 4, del Decreto). Nel momento in cui si chiede ai cittadini e alle imprese uno sforzo straordinario e gli si impone una compressione delle libertà fondamentali ed economiche che non ha precedenti nella storia della Repubblica, si vuole al contempo diffondere un'immagine autoritaria dell'amministrazione fiscale.

Un segnale minaccioso nei confronti dei contribuenti, che ci auguriamo che il Parlamento voglia correggere in sede di conversione.

Le misure di sostegno a PMI e attività professionali

Il Decreto in fase di conversione include diverse misure volte a sostenere le imprese e gli altri operatori economici nell'odierna fase di piena emergenza.

Si tratta di primi interventi, che forniscono un aiuto a fronteggiare questa fase emergenziale, ma che certamente dovranno essere prorogati nei prossimi mesi, qualsiasi sia lo sviluppo della pandemia, fino alla piena ripresa delle attività sociali ed economiche, e che dovranno poi essere affiancati da ulteriori, più durature, iniziative.

Come detto, la gran parte degli studi professionali attraversa in questi giorni le medesime difficoltà riscontrate dalle altre attività economiche costrette, di diritto o di fatto, alla interruzione dell'attività. Permangono, tuttavia, i costi, a cominciare dalle spese per l'affitto degli immobili adibiti a studio professionale. Da questo punto di vista, gli interventi del Decreto presentano alcune incongruenze: gli studi professionali beneficiano, ad esempio, del credito d'imposta per le spese di sanificazione (art. 64), mentre sono esclusi dal credito di imposta per le spese sostenute per la locazione di immobili adibiti a botteghe, laboratori artigiani e negozi e attività commerciali (art. 65). Queste misure non tengono in debito conto la già accennata diversità del coinvolgimento dei professionisti nella gestione dell'emergenza e i relativi impegni professionali in questa fase. Esse sarebbero assai più efficaci se formulate in modo flessibile, consentendo ai professionisti di optare, in ragione della situazione specifica di ciascuno, tra la chiusura dello studio – nel caso di una oggettiva contrazione del volume d'affari, con la conseguenza di beneficiare del credito d'imposta per le spese di locazione di immobili – e la continuità dell'attività, quando l'attività è in corso di svolgimento, accedendo in tal caso al credito d'imposta per la sanificazione degli ambienti. Un intervento che potrebbe assai agevolmente essere introdotto in sede di conversione, con costi sostanzialmente equivalenti, in ragione dell'alternatività dei benefici.

Sono invece di sicura efficacia gli interventi di ampliamento delle risorse e del ruolo del Fondo centrale di garanzia per le PMI, a cui i liberi professionisti possono accedere già da diversi anni.

Nell'ambito degli interventi relativi alla protezione dalle esposizioni finanziarie, un problema specifico si è posto con riferimento all'art. 56 del Decreto, che prevede la moratoria del pagamento delle rate di finanziamenti e mutui bancari contratti dalle PMI fino al 30 settembre 2020. Misura, questa, di estrema importanza per i professionisti, che sovente ricorrono a forme di finanziamento per sostenere spese di ampliamento strutturale delle proprie attività, in sintonia con l'esigenza sempre più pressante di sviluppo infrastrutturale e tecnologico degli studi professionali.

Alcune primissime interpretazioni di questa norma avevano diffuso l'errata percezione che i professionisti non fossero compresi in questo beneficio, che sarebbe invece riservato ai soli titolari di reddito di impresa. Interpretazioni più avvedute –

suffragate anche da un comunicato del MEF – hanno rapidamente chiarito l’erroneità di tale conclusione: la platea dei beneficiari è infatti determinata dal comma 5 dell’art. 56, attraverso il rinvio recettizio alla Raccomandazione della Commissione europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003. La Raccomandazione Europea richiamata dalla norma, a sua volta, poggia sulla giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, e ne riproduce il contenuto. Pertanto, ai sensi del diritto europeo, si 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”.

Questa equiparazione tra libero professionista e PMI, chiaramente accolta dal diritto europeo, ha faticato e fatica tuttora ad essere introiettata nel nostro ordinamento giuridico nazionale, contrariamente a quanto accade in altri Paesi membri dell’Unione, per ragioni derivanti da interessi particolari e per via della scarsa conoscenza del diritto dell’Unione e del suo effetto vincolante per il diritto interno. Questo il motivo per cui, in tante recenti occasioni, Confprofessioni si è battuta perché venissero rimossi gli ostacoli di ordine interpretativo ed applicativo che, in modo del tutto illegittimo, negavano e talora ancora negano tale equiparazione, richiedendo l’espresso riconoscimento dei professionisti al fianco delle PMI nelle norme rilevanti, come nel caso esemplare dell’accesso ai fondi europei. Ciò non toglie, tuttavia, che l’equiparazione opera autonomamente, indipendente da espressi riconoscimenti testuali, per il solo consolidamento di un’interpretazione unitaria nell’ambito dell’ordinamento dell’Unione Europea.

D’altronde, la garanzia pubblica nei confronti dei soggetti finanziatori che subiscono gli effetti della posticipazione dei pagamenti dei ratei mensili è erogata, su richiesta degli istituti interessati, a valere sul Fondo di garanzia per le Piccole e Medie Imprese, a cui come è noto i professionisti accedono, su un piano di assoluta parità con le Imprese, già dal 2014.

Progettare la ripresa, modellare la società di domani

In questi giorni di dolore e solidarietà, l’unità di intenti e la capacità di fare squadra sono risorse di valore inestimabile. Da parte loro, i liberi professionisti italiani stanno mettendo le loro professionalità al servizio di chi paga il prezzo più alto della crisi sanitaria ed economica. Al contempo, sosteniamo il lavoro di Governo e Parlamento nel fronteggiare la crisi con misure eccezionali, nelle quali chiediamo, al contempo, una considerazione sempre equilibrata per la condizione delle attività professionali.

Lo stesso impegno andrà profuso, da domani, per alimentare una poderosa ripresa economica e modellare una società più coesa, più verde, più agile. Occorrerà ripartire dalla cura del nostro territorio e dalle grandi opere strategiche, ospedali e scuole, dalla riqualificazione dei quartieri periferici e delle aree produttive dismesse. Obiettivi da raggiungere non attraverso un incontrollato incremento del debito né tantomeno attraverso la leva fiscale, ma al contrario con la liberazione delle energie e della creatività della società civile, aiutando le competenze e le qualità ad esprimersi attraverso una burocrazia più leggera e la valorizzazione del partenariato pubblico-privato nelle funzioni di interesse generale.