



Circolare n. 007/2018 – Prot. n.251/2018 del 27/02/2018

Consiglio Nazionale dei Chimici  
P.zza San Bernardo, 106  
00183 Roma  
[cnc@chimici.it](mailto:cnc@chimici.it)

Consiglio Nazionale dei Dottori  
Agronomi e dei Dottori Forestali  
Via Po, 22  
00198 Roma  
[serviziousegreteria@conaf.it](mailto:serviziousegreteria@conaf.it)

Consiglio Nazionale dei Geologi  
Via Vittoria Colonna, 40  
00193 Roma  
[ufficioaffarigenerali@cngeologi.it](mailto:ufficioaffarigenerali@cngeologi.it)

Consiglio Nazionale dei Geometri  
e dei Geometri Laureati  
P.zza Colonna, 361  
00187 Roma  
[cng@cng.it](mailto:cng@cng.it)

Consiglio Nazionale degli Ingegneri  
Via XX Settembre n. 5  
00187 Roma  
[segreteria@cni-online.it](mailto:segreteria@cni-online.it)

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari  
e dei Periti Agrari Laureati  
Via Principe Amedeo, 23  
00185 Roma  
[info@peritiagrari.it](mailto:info@peritiagrari.it)

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali  
e dei Periti Industriali Laureati  
Via in Arcione, 71  
00187 Roma  
[cnpi@cnpi.it](mailto:cnpi@cnpi.it)

**CONSIGLI NAZIONALI:**

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI  
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581



Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari  
Via degli Uffici del Vicario, 49  
00186 Roma  
[info@tecnologiaalimentari.it](mailto:info@tecnologiaalimentari.it)

Consiglio Nazionale degli Architetti,  
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori  
Via di Santa Maria dell'Anima, 10  
00186 Roma  
[direzione.cnappc@awn.it](mailto:direzione.cnappc@awn.it)

Circolare n. 007/2018 – Prot. n.251/2018

Roma, 27 febbraio 2018

**Oggetto: Informativa invio lettera congiunta RPT – CUP al Ministero dello sviluppo economico – Voucher per la digitalizzazione delle Pmi – aggiornamento.**

Cari Presidenti,

ad aggiornamento dell'informativa resa con la Circolare RPT n.03/2018 del 19 gennaio 2018, in data 22 febbraio, la RPT ed il CUP hanno provveduto ad inviare una replica alla lettera del MISE del 29 gennaio: la nuova richiesta dei due organismi si basa su un'attenta rilettura della normativa proposta dal MISE e su un parere *pro veritate* predisposto ad hoc.

Ricostruendo la vicenda, infatti, il Ministero dello Sviluppo Economico, tramite il Decreto Direttoriale del 24 ottobre 2017, ha previsto la misura agevolativa "Voucher per la digitalizzazione delle PMI". La misura prevede un contributo, tramite concessione di un "voucher", di importo non superiore a 10 mila euro, finalizzato all'adozione di interventi di digitalizzazione dei processi aziendali e di ammodernamento tecnologico. Tra i requisiti per la partecipazione all'agevolazione c'è l'obbligo di iscrizione presso il Registro delle Imprese tenuto dalle Camere di commercio. Ciò esclude di fatto l'accesso a tale misura agli studi professionali e, più in generale, ai liberi professionisti.

A questo proposito, lo scorso 19 gennaio 2018 il CUP e la Rete Professioni Tecniche hanno inviato una nota con la quale chiedevano al MISE di provvedere affinché venisse sanata l'esclusione dei liberi professionisti. Il 29 gennaio successivo il MISE ha risposto ribadendo l'interpretazione della Direzione generale per l'inapplicabilità dell'equiparazione tra PMI e professionisti per l'accesso alla misura in oggetto. A questo punto CUP e RPT hanno rivalutato attentamente la ricostruzione normativa proposta, facendo predisporre un parere *pro veritate* dal prof. avv. Nicola Colacino.

**CONSIGLI NAZIONALI:**

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI  
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

Il parere conferma come “(..)sin dall’entrata in vigore della legge di stabilità 2016, il legislatore italiano ha inteso affermare la piena equiparazione tra PMI e liberi professionisti ai fini dell’accesso ai piani operativi sopra richiamati (POR e PON riconducibili alla programmazione dei fondi strutturali europei 2014/2020 ndr), con ciò innovando rispetto alla disciplina legislativa precedente, (...) e ampliando, per l’effetto, la platea dei destinatari degli interventi promossi sui fondi strutturali comunitari destinati alle PMI”.

Il parere afferma, inoltre, quanto segue: “La rilevata equiparazione porta, quindi, ad affermare che, a seguito dell’entrata in vigore dell’art. 1, comma 821, della legge n. 208/2015, tutti gli interventi di sostegno alle PMI previsti dai piani operativi PON e POR debbano ritenersi estesi ipso iure anche ai liberi professionisti, stante il chiaro tenore letterale dell’abrogata disposizione e di quella che l’ha sostituita”.

Il Parere commissionato da CUP e RPT conferma come l’equiparazione dei liberi professionisti alle PMI non possa essere “interpretata” secondo un non meglio precisato “principio di ragionevolezza” che produce effetti di evidente discriminazione tra le due categorie di soggetti, ponendosi con ciò apertamente in contrasto con la chiara volontà del legislatore nazionale ed europeo.

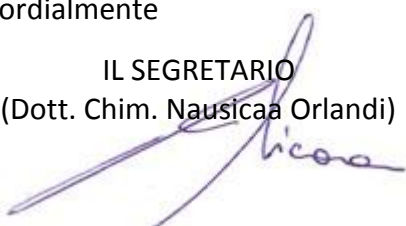
L’interpretazione proposta introduce un elemento di discrezionalità che dovrebbe essere estraneo alla funzione meramente attuativa delle disposizioni di legge istituzionalmente propria di tutte le amministrazioni pubbliche. Senza contare che allo stato attuale tale interpretazione, discrezionale come tutte le interpretazioni, risulta fortemente lesiva di un diritto normativamente sancito dei liberi professionisti.

CUP e RPT, confidando nel buon senso e nell’attenzione del Ministro Calenda nei confronti di questi temi, hanno reiterato la richiesta di annullamento in autotutela del Decreto direttoriale 24 ottobre 2017, la modifica dei requisiti di accesso alla misura agevolativa ed in particolare l’esclusione per i liberi professionisti dell’obbligo di iscrizione al Registro delle Imprese, nonché la riapertura dei termini di presentazione delle domande, riservandosi ogni ulteriore azione al riguardo.

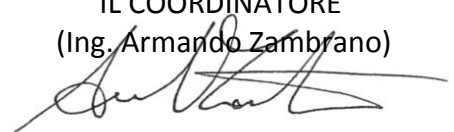
In allegato alla presente Circolare, per opportuna conoscenza, si allega la lettera inviata al Ministero dello sviluppo economico in data 19 gennaio 2018, il riscontro del MISE del 29 gennaio e la replica del 22 febbraio 2018.

Cordialmente

IL SEGRETARIO  
(Dott. Chim. Nausicaa Orlandi)



IL COORDINATORE  
(Ing. Armando Zambrano)



CONSIGLI NAZIONALI:

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI - CHIMICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI - GEOMETRI  
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581



Dr. Carlo Sappino  
Direttore Generale  
Ministero dello Sviluppo Economico  
Via Molise 2  
00187 Roma

e.p.c.  
Dott.ssa Alessandra De Angelis  
Dirigente della Divisione X - Interventi  
per il sostegno all'internazionalizzazione  
e all'innovazione delle imprese e per lo  
sviluppo di aree urbane  
Viale America, 201  
00144 Roma

e.p.c.  
Dr. Andrea Napoletano  
Segretario Generale  
Ministero dello Sviluppo Economico  
Via Molise 2  
00187 Roma

Prot. CUP n. n°14/U/18  
Prot. RPT n.048/2018

Roma, 19 gennaio 2018

**Oggetto: Voucher per la digitalizzazione delle Pmi – Segnalazione Comitato Unitario delle Professioni e Rete Professioni Tecniche.**

Gentile Dottore Sappino,

il Comitato Unitario delle Professioni e la Rete Professioni Tecniche, in rappresentanza di oltre 2 milioni di professionisti, intendono segnalare, alla Sua cortese attenzione, che la misura agevolativa denominata “Voucher per la digitalizzazione delle PMI”, segnalata dal Ministero con Decreto Direttoriale del 24 ottobre 2017, esclude di fatto l’accesso a tale misura agli studi professionali e, più in generale, ai liberi professionisti, contravvenendo alla normativa vigente in

materia di equiparazione tra PMI e professionisti esercenti attività liberali e di diritto di accesso di questi ultimi ai fondi europei FSE e FESR.

Infatti, come si legge sulla pagina del sito web del Ministero dedicata al tema, la misura è volta a sostenere le micro, piccole e medie imprese e prevede un contributo, tramite concessione di un “voucher”, di importo non superiore a 10 mila euro, finalizzato all'adozione di interventi di digitalizzazione dei processi aziendali e di ammodernamento tecnologico.

I liberi professionisti, come statuito dalla cd. “Legge di stabilità per il 2016”, art. 1, comma 474, sono equiparati alle imprese nell'accesso ai fondi europei: essi possono accedere, come le PMI, ai piani operativi regionali e nazionali del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che rientrano nella programmazione 2014-2020.

Il citato comma 474 (Equiparazione dei liberi professionisti alle imprese ai fini dell'accesso ai Piani PON e POR) è finalizzato ad equiparare i liberi professionisti esercenti attività economica alle PMI ai fini dell'accesso ai Fondi strutturali europei (Fondi FSE e FESR) 2014/2020.

In particolare tale comma dispone che i Piani operativi POR e PON dei fondi Fondo sociale europeo (FSE) e 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 PMI come esercenti attività economica, **a prescindere dalla forma giuridica rivestita**, dalla Raccomandazione della Commissione europea 6 maggio 2003/361/CE e dal Regolamento UE n. 1303/2013, 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 norma inserita nella citata Legge di Stabilità 2016 rende coerente la legislazione italiana con le direttive comunitarie, superando le interpretazioni diverse su base regionale (che in alcuni casi chiedono, per l'accesso ai fondi, l'iscrizione alla Camera di Commercio).

Considerando che la disciplina attuativa della misura è stata adottata con il decreto interministeriale 23 settembre 2014, quindi precedente alla statuizione della Legge di stabilità 2016, alla luce delle disposizioni richiamate, si richiede di modificare la documentazione a supporto del finanziamento al fine di estendere, in modo esplicito, il beneficio previsto anche ai liberi professionisti interessati. In particolare il Decreto Direttoriale del 27 ottobre 2017 (pag. 6, punto 6) ed i relativi allegati pongono tra i requisiti per la partecipazione alla misura di agevolazione che i soggetti richiedenti siano registrati presso il Registro delle Imprese, escludendo di fatto i liberi professionisti, per i quali non è prevista l'iscrizione a tale Registro delle Imprese.



Nelle more dell'adozione dell'atto necessario a recepire la disposizione contenuta nella Legge di stabilità per il 2016, da parte di codesto Ministero, si richiede un differimento dei termini di scadenza previsti dal bando.

Certi di un cortese e positivo riscontro, con osservanza porgiamo i nostri migliori saluti.

IL PRESIDENTE CUP  
(Dott.ssa Marina Elvira Calderone)

IL COORDINATORE RPT  
(Ing. Armando Zambrano)



## *Ministero dello Sviluppo Economico*

DIREZIONE GENERALE PER GLI INCENTIVI ALLE IMPRESE

AL           COMITATO UNITARIO PERMANENTE  
              DEGLI ORDINI E COLLEGI PROFESSIONALI

ALLA       RETE PROFESSIONI TECNICHE

### **OGGETTO: Voucher per la digitalizzazione delle PMI. Rif. nota del 19/01/2018**

---

Si fa riferimento alla nota del 19 gennaio 2018, con la quale codeste Associazioni hanno segnalato all'attenzione dello scrivente la misura "Voucher per la digitalizzazione delle PMI", istituita dall'articolo 6 del decreto-legge n. 145/2013, convertito, con modificazioni dalla legge n. 9/2014.

In particolare, in vista della prossima apertura dei termini per la presentazione delle domande, codeste Associazioni segnalano che la disciplina attuativa dell'intervento sostanzialmente esclude dall'accesso i liberi professionisti. L'accesso è infatti condizionato al possesso di taluni requisiti, tra i quali quello dell'avvenuta iscrizione al Registro delle imprese, che non è prevista dall'ordinamento per i liberi professionisti.

Richiamando l'equiparazione tra piccole e medie imprese e liberi professionisti, introdotta dalla legge di stabilità per il 2016 (ma oggi sancita dall'art. 12, comma 2, della legge 22 maggio 2017, n. 81, che ha abrogato la previgente disposizione della legge di stabilità), codeste Associazioni hanno chiesto, pertanto, una modifica delle norme attuative della misura e una proroga, nelle more della modifica, dei termini di presentazione delle domande di agevolazione.

Al riguardo, si premette che la scrivente Amministrazione, nella redazione delle misure e dei bandi di propria competenza, opera nella massima considerazione di tutti i portatori di interessi, tenendo in debita considerazione la categoria dei professionisti, sempre che il sostegno ai medesimi sia coerente con gli obiettivi dell'intervento.

Tant'è che è stata cura di questa Direzione comprendere i liberi professionisti tra i beneficiari degli ultimi interventi adottati (Zone Franche Urbane, Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, bandi in ricerca e sviluppo del Fondo per la crescita sostenibile), in diversi casi (ad esempio, per il Fondo di garanzia per le PMI e per le ZFU) con modifiche di tipo strutturale, vale a dire con un'applicazione che prescinde dalla fonte di copertura della misura. Si è andati, pertanto, oltre alla norma dettata in tema di equiparazione, che è limitata alle misure finanziate a valere su risorse dei fondi strutturali europei.



Ciò premesso, appare allo scrivente che vada correttamente inteso l'ambito di applicazione della norma vigente in tema di equiparazione, ai sensi della quale: *"Ai fini dell'accesso ai piani operativi regionali e nazionali a valere sui fondi strutturali europei, i soggetti di cui al presente capo sono equiparati alle piccole e medie imprese."* (art. 12, co. 2, L. 81/2017 citata). Al di là della non chiara formulazione della previsione (una lettura letterale porterebbe a limitare l'equiparazione alle dimensioni di impresa e non a ritenere estese ai professionisti le misure dei piani operativi), detta norma, secondo i generali e basilari principi dell'ordinamento, non può avere effetti per il passato, vale a dire non può intervenire su disposizioni già adottate alla data della sua entrata in vigore (14 giugno 2017). E infatti essa non prevede un obbligo di adeguamento delle norme e misure attive previgenti, adeguamento che un'eventuale retroattività della norma renderebbe necessario.

Analogamente, l'introduzione dell'equiparazione con riferimento ai piani operativi della sola programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 ad opera della legge di stabilità per il 2016 (L. 28 dicembre 2015, n. 208) non stabiliva un obbligo di adeguamento di misure attivate e disposizioni vigenti anteriormente alla sua data di sua entrata in vigore (1° gennaio 2016).

Ad avviso dello scrivente, peraltro, l'equiparazione va letta alla luce di un principio di ragionevolezza, non escludendo interventi selettivi per specifiche finalità o particolari esigenze perseguite dall'intervento pubblico.

Quanto osservato, applicato alla misura oggetto della nota che si riscontra, esclude che possa esservi la necessità di estensione ai professionisti delle agevolazioni in questione. La norma di rango primario che ha istituito la misura (articolo 6 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, già in vigore alla data di introduzione della norma in tema di equiparazione) non includeva, infatti, tra i beneficiari dell'intervento i liberi professionisti. D'altra parte la limitazione alle micro, piccole e medie imprese è in linea con le finalità dell'intervento (digitalizzazione dei processi aziendali e ammodernamento tecnologico delle imprese di piccole dimensioni) e con la limitatezza delle risorse a disposizione (che ammontano ad un massimo complessivo pari a 100 milioni, per singoli voucher di importo non superiore a 10 mila euro). Né la normativa di attuazione della misura può discostarsi dalle previsioni di rango primario. A ciò si aggiunge la considerazione che, trattandosi di misura operante nell'intero territorio nazionale, un'eventuale estensione sulla base della norma introdotta nel 2016 creerebbe anche un'illogica disparità di trattamento, potendo applicarsi solo alle Regioni del Mezzogiorno oggetto del Programma operativo nazionale "Imprese e competitività" 2014-2020 FESR che in dette Regioni dà copertura finanziaria all'intervento. In altri termini, nell'ambito dello stesso intervento, si avrebbe un trattamento differenziato, con selezione dei beneficiari in funzione solo della fonte di copertura finanziaria utilizzata.

Chiarita l'inapplicabilità dell'equiparazione tra PMI e professionisti alla misura in argomento, resta fermo l'impegno dello scrivente a consentire, ove possibile secondo quanto sopra illustrato, ogni partecipazione dei liberi professionisti ai futuri interventi agevolativi.

IL DIRETTORE GENERALE

Carlo Sappino



Al Dr. Carlo Sappino  
Direttore Generale  
Ministero dello Sviluppo Economico  
Viale America 201  
00144 Roma

e, p.c. Dr. Carlo Calenda  
Ministro dello sviluppo economico  
Via Molise 2  
00187 Roma

Dr. Andrea Napoletano  
Segretario Generale  
Ministero dello Sviluppo Economico  
Via Molise 2  
00187 Roma

Prot. CUP n° 65/U/18  
Prot. RPT n.222/2018

Roma, 22 febbraio 2018

**Oggetto: Voucher per la digitalizzazione delle PMI. Rif. Nota del 29 gennaio 2018.**

Gentile Dottore Sappino,

in riferimento alla nota del 29 gennaio 2018 con la quale si ribadiva l'interpretazione della Direzione generale per l'inapplicabilità dell'equiparazione tra PMI e professionisti per l'accesso alla misura in oggetto, si è proceduto a valutare attentamente la ricostruzione normativa proposta, facendo predisporre un parere *pro veritate* dal prof. Avv. Nicola Colacino (vedi allegato).

Il parere conferma come "(..)sin dall'entrata in vigore della legge di stabilità 2016, il legislatore italiano ha inteso affermare la piena equiparazione tra PMI e liberi professionisti ai fini dell'accesso ai piani operativi sopra richiamati (POR e PON riconducibili alla programmazione dei fondi strutturali europei 2014/2020 ndr), con ciò innovando rispetto alla disciplina legislativa precedente, (...) e

ampliando, per l'effetto, la platea dei destinatari degli interventi promossi sui fondi strutturali comunitari destinati alle PMI".

"La rilevata equiparazione porta, quindi, ad affermare che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 821, della legge n. 208/2015, tutti gli interventi di sostegno alle PMI previsti dai piani operativi PON e POR debbano ritenersi estesi *ipso iure* anche ai liberi professionisti, stante il chiaro tenore letterale dell'abrogata disposizione e di quella che l'ha sostituita".

In merito all'estensione dell'ambito di applicazione soggettivo agli interventi promossi antecedentemente all'entrata in vigore della legge di stabilità 2016 (com'è appunto il caso del voucher introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 145/2013) il parere conferma come "Un'interpretazione conforme alla volontà del legislatore del 2015, (...), conduce ad affermare che con l'art. 1, comma 821, della legge n. 208/2015 si è inteso includere i liberi professionisti nella platea dei soggetti beneficiari dei programmi anzidetti – sia quelli in essere, sia quelli futuri – quali soggetti «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".

"Di tale deroga avrebbe dovuto tener conto il decreto direttoriale del 24 ottobre 2017 – emanato successivamente all'adozione della legge di stabilità 2016 (nonché della stessa previsione abrogativo-sostitutiva di cui all'art. 12, comma 2, della legge 22 maggio 2017, n. 81) – consentendo anche ai liberi professionisti iscritti agli Ordini, e non anche alle Camere di commercio, di presentare rituale domanda".

In ultima analisi "(...) la disposizione interna della legge di stabilità 2016 che ha sancito l'equiparazione in argomento, presenta un valore meramente ricognitivo della conforme previsione già adottata in sede europea *prima* dell'adozione della disciplina di legge sul «voucher per la digitalizzazione delle PMI». Non può in alcun modo sostenersi, quindi, che la disciplina anzidetta rimanga estranea dall'obbligo del riconoscimento dell'equiparazione. Al contrario, l'esclusione dei liberi professionisti da tale beneficio, oltre a non essere in linea con un'interpretazione sistematica e conforme della pertinente legislazione nazionale, configura anche una violazione del diritto dell'Unione europea, idonea a determinare, su impulso degli interessati pretermessi, la disapplicazione in via giudiziaria delle norme interne in conflitto".

Il Parere allegato conferma come l'equiparazione dei liberi professionisti alle PMI non possa essere "interpretata" secondo un non meglio precisato "principio di ragionevolezza" che produce effetti di evidente discriminazione tra le due categorie di soggetti, ponendosi con ciò apertamente in contrasto con la chiara volontà del legislatore nazionale ed europeo. L'interpretazione proposta introduce un elemento di discrezionalità che dovrebbe essere estraneo alla funzione meramente attuativa delle disposizioni di legge istituzionalmente propria di tutte le amministrazioni pubbliche. Senza contare che allo stato attuale tale interpretazione, discrezionale come tutte le interpretazioni, risulta fortemente lesiva di un diritto normativamente sancito dei liberi professionisti.

Con la presente siamo quindi a reiterare la richiesta di annullamento in autotutela del Decreto direttoriale 24 ottobre 2017, la modifica dei requisiti di accesso alla misura agevolativa ed in particolare l'esclusione per i liberi professionisti dell'obbligo di iscrizione al Registro delle Imprese, nonché la riapertura dei termini di presentazione delle domande.

In attesa di un cortese riscontro si inviano cordiali saluti.

IL PRESIDENTE CUP  
(Dott.ssa Marina Elvira Calderone)

IL COORDINATORE RPT  
(Ing. Armando Zambrano)

*Allegato: parere pro veritate dal prof. Avv. Nicola Colacino*

**Parere pro veritate**

Il presente parere ha a oggetto la *Delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina del cd. «Voucher per la digitalizzazione delle PMI», di cui all'art. 6 del d.l. n. 145/2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 9/2014, nonché al decreto direttoriale del 24 ottobre 2017, e legittimità della relativa estensione ai liberi professionisti.*

\* \* \*

I.- È richiesto allo scrivente di fornire un parere in merito al quesito in oggetto, concernente la delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina del cd. «Voucher per la digitalizzazione delle PMI», di cui all'art. 6 del d.l. n. 145/2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 9/2014, nonché al decreto interministeriale del 23 settembre 2014 e al decreto direttoriale del 24 ottobre 2017, con specifico riguardo alla legittimità della relativa estensione ai liberi professionisti.

Il «Voucher per la digitalizzazione delle PMI» configura una misura di agevolazione consistente nell'erogazione di un contributo (accessibile appunto mediante l'assegnazione di un voucher) di importo non superiore nel massimo a diecimila euro, da destinare a interventi di digitalizzazione e ammodernamento tecnologico dei processi aziendali. Segnatamente, il contributo in parola può essere impiegato per l'acquisto di componenti software o hardware ovvero per l'acquisizione di servizi specialistici orientati all'incremento dell'efficienza delle prestazioni aziendali, in punto di miglioramento dell'organizzazione dell'attività lavorativa mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici innovativi, di sviluppo dell'e-commerce, di accesso alla

connettività a banda larga e ultralarga o alla tecnologia satellitare, di qualificazione del personale mediante l'erogazione di formazione nel settore delle ICT.

**II.-** La pertinente disciplina di legge, introdotta – come detto – dall'art. 6 del d.l. n. 145/2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 9/2014, stabilisce espressamente, al comma 1, che «[a]l fine di favorire la digitalizzazione dei processi aziendali e l'ammodernamento tecnologico delle micro, piccole e medie imprese, nell'ambito di apposito Programma Operativo Nazionale della prossima programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari, previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essa previste ed a seguito dell'approvazione della Commissione europea, sono adottati interventi per il finanziamento a fondo perduto, tramite Voucher di importo non superiore a 10.000 euro, conformemente al regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore (*«de minimis»*), concessi ad imprese per l'acquisto di software, hardware o servizi che consentano il miglioramento dell'efficienza aziendale, lo sviluppo di soluzioni di e-commerce, la connettività a banda larga e ultralarga. I voucher potranno altresì finanziare la formazione qualificata, nel campo ICT, del personale delle suddette piccole e medie imprese».

Il comma 2 demanda a un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la coesione territoriale e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e con il Ministro dello sviluppo economico (adottato in data 23 settembre 2014), «[p]revia verifica della coerenza con le linee di intervento previste nella proposta nazionale relativa alla prossima programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari, fruibili a seguito

dell'approvazione da parte della Commissione europea del Programma Operativo Nazionale relativo alla Competitività di responsabilità del Ministero dello sviluppo economico», la fissazione dell'ammontare dell'intervento «nella misura massima di 100 milioni di euro a valere sulla medesima proposta nazionale». Detto ammontare è ripartito «tra le Regioni in misura proporzionale al numero delle imprese registrate presso le Camere di commercio operanti nelle singole Regioni».

Il comma 3, infine, demanda a un ulteriore decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (adottato in data 24 ottobre 2017), la definizione «[del]lo schema standard di bando e le modalità di erogazione dei contributi di cui al presente articolo».

III.- Dal tenore delle citate previsioni di legge emerge agevolmente come i destinatari dell'intervento siano le micro, piccole e medie imprese (d'ora in avanti, PMI) registrare presso le Camere di commercio, posto che la ratio del medesimo è da collegare direttamente alla finalità generale di «ammodernamento tecnologico» delle medesime. Nondimeno, nessun riferimento testuale consente di affermare che le PMI siano da considerarsi i destinatari esclusivi della disciplina in argomento, né dalla natura delle attività sovvenzionabili può parimenti desumersi una simile limitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa in esame.

Occorre, pertanto, verificare se altri soggetti non possano, al pari delle PMI, concorrere ai fini dell'attribuzione del voucher. In particolare, il problema si pone nei confronti dei liberi professionisti, i quali, giusta la disposizione di cui all'art. 1, comma 821, della legge n. 208/2015 (la legge di stabilità 2016), successivamente abrogata dall'art. 12, comma 2, della legge 22 maggio 2017, n.

81, ma ivi riformulata nei suoi termini essenziali, sono formalmente equiparati alle PMI proprio ai fini dell'accesso ai piani operativi POR e PON riconducibili alla programmazione dei fondi strutturali europei 2014/2020.

Segnatamente, l'art. 1, comma 821, della legge n. 208/2015 stabiliva che «[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». L'abrogata disposizione è attualmente sostituita dal vigente art. 12, comma 2, della legge 22 maggio 2017, n. 81, a norma del quale «[a]i fini dell'accesso ai piani operativi regionali e nazionali a valere sui fondi strutturali europei, i soggetti di cui al presente capo sono equiparati alle piccole e medie imprese [...]».

È evidente, quindi, che, sin dall'entrata in vigore della legge di stabilità 2016, il legislatore italiano ha inteso affermare la piena equiparazione tra PMI e liberi professionisti ai fini dell'accesso ai piani operativi sopra richiamati, con ciò innovando rispetto alla disciplina legislativa precedente, ivi inclusa quella di cui trattasi, ampliando, per l'effetto, la platea dei destinatari degli interventi promossi sui fondi strutturali comunitari destinati alle PMI.

La rilevata equiparazione porta, quindi, ad affermare che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 821, della legge n. 208/2015, tutti gli interventi di

sostegno alle PMI previsti dai piani operativi PON e POR debbano ritenersi estesi *ipso iure* anche ai liberi professionisti, stante il chiaro tenore letterale dell'abrogata disposizione e di quella che l'ha sostituita.

IV.- Occorre, invece, valutare se gli interventi promossi antecedentemente all'entrata in vigore della legge di stabilità 2016 – com'è appunto il caso del voucher introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 145/2013 – siano o meno interessati dalla medesima estensione dell'ambito di applicazione soggettivo. Anche a tal fine, sembra necessario muovere dalla lettera della fonte legislativa interna che ha stabilito l'estensione, ut supra citata, secondo cui «[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 [...]». È irrevocabile in dubbio che la disposizione sia “rivolta al passato” e risulti finalizzata a legittimare sia *ex ante*, sia *ex post*, l'accesso dei liberi professionisti ai piani operativi promossi sui diversi fondi riconducibili alla programmazione dei fondi strutturali europei 2014/2020. Un'interpretazione conforme alla volontà del legislatore del 2015, pertanto, conduce ad affermare che con l'art. 1, comma 821, della legge n. 208/2015 si è inteso includere i liberi professionisti nella platea dei soggetti beneficiari dei programmi anzidetti – sia quelli in essere, sia quelli futuri – quali soggetti «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. Qualora il legislatore avesse voluto limitare temporalmente detta estensione non avrebbe certamente utilizzato espressioni quali «[i] Piani operativi [...] si intendono estesi» o qualificato i liberi professionisti «come destinatari a tutti gli effetti dei fondi europei stanziati fino al 2020». Piuttosto, avrebbe espressamente indicato un termine di decorrenza a partire dal quale la sancita equiparazione sarebbe divenuta effettiva con riferimento agli interventi successivamente promossi.

Sennonché, nella circostanza opera indiscutibilmente il principio generale di successione delle leggi nel tempo – riassunto nel noto brocardo *lex posterior derogat priori* – in base al quale la disposizione di cui all'art. 1, comma 821, della legge n. 208/2015 ha determinato l'introduzione di una deroga, in punto di ampliamento del novero dei soggetti destinatari, alla normativa di cui all'art. 6 del d.l. n. 145/2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 9/2014, recante la disciplina del «voucher per la digitalizzazione delle PMI».

Di tale deroga avrebbe dovuto tener conto il decreto direttoriale del 24 ottobre 2017 – emanato successivamente all'adozione della legge di stabilità 2016 (nonché della stessa previsione abrogativo-sostitutiva di cui all'art. 12, comma 2, della legge 22 maggio 2017, n. 81) – consentendo anche ai liberi professionisti iscritti agli Ordini, e non anche alle Camere di commercio, di presentare rituale domanda.

V.- Un ulteriore e decisivo argomento conferma la correttezza dell'interpretazione proposta. Sempre dalla lettera dell'art. 1, comma 821, della legge n. 208/2015 si comprende, infatti, come l'equiparazione tra liberi

professionisti e PMI ai fini dell'accesso ai fondi strutturali dell'Unione europea non costituisca una previsione introdotta ex novo dal legislatore nazionale, ma rifletta una mera volontà di adeguamento alle scelte già operate dal legislatore europeo. Quest'ultimo, infatti, all'articolo 2, punto 28), del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 ha codificato la definizione di PMI già prevista dal titolo I dell'allegato alla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003 (il riferimento all'anno 2013 contenuto nell'art. 1, comma 821, della legge n. 208/2015 rispetto alla data di adozione della raccomandazione della Commissione è da ritenersi errato), secondo cui «[s]i considera impresa ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica. In particolare sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitino un'attività economica».

Ne consegue, pertanto, che l'equiparazione di cui si discute era già stata prospettata, nell'ambito della legislazione comunitaria, sin dal 2003, seppure all'interno di un atto di applicazione volontaria e privo di carattere vincolante come la raccomandazione. Il 18 dicembre 2013 – vale a dire il giorno successivo alla pubblicazione in G.U.U.E. del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e, quindi, 5 giorni prima dell'adozione del d.l. n. 145/2013, recante la disciplina del «voucher per la digitalizzazione delle PMI» – in forza del rinvio operato dall'art. 2, punto 28), l'equiparazione tra PMI e liberi professionisti ai fini dell'accesso ai fondi strutturali ha assunto valore giuridico formale e vincolante, essendo prevista in un atto «obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri», com'è appunto il regolamento dell'Unione europea.

Ciò significa, in linea con l'uniforme orientamento della giurisprudenza di legittimità e di merito, e secondo il noto insegnamento del Giudice delle leggi (a partire dalla sentenza n. 170/1984), che in caso di contrasto con la legislazione nazionale, le previsioni del regolamento – segnatamente, l'art. 2, punto 28) che stabilisce l'equiparazione tra PMI e liberi professionisti – assumeranno carattere prevalente, determinando, per l'effetto, la disapplicazione delle norme interne – nella circostanza quella di cui all'art. 6 del d.l. n. 145/2013 – da parte del giudice comune adito dal libero professionista illegittimamente estromesso dall'accesso al beneficio.

**VI.-** Si può sostenere, quindi, in ultima analisi, che la disposizione interna della legge di stabilità 2016 che ha sancito l'equiparazione in argomento, presenta un valore meramente ricognitivo della conforme previsione già adottata in sede europea prima dell'adozione della disciplina di legge sul «voucher per la digitalizzazione delle PMI». Non può in alcun modo sostenersi, quindi, che la disciplina anzidetta rimanga estranea dall'obbligo del riconoscimento dell'equiparazione. Al contrario, l'esclusione dei liberi professionisti da tale beneficio, oltre a non essere in linea con un'interpretazione sistematica e conforme della pertinente legislazione nazionale, configura anche una violazione del diritto dell'Unione europea, idonea a determinare, su impulso degli interessati pretermessi, la disapplicazione in via giudiziaria delle norme interne in conflitto.

Roma, 15 febbraio 2018.

**(Prof. Avv. Nicola Colacino)**