

Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso le Commissioni congiunte 5^a della Camera dei Deputati e 5^a del Senato della Repubblica sul disegno di legge di bilancio per il 2023 (AC 643)

2 dicembre 2022

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

a distanza di poco più di un mese dal loro insediamento, Governo e Parlamento sono oggi chiamati a far fronte ad una difficile congiuntura, connotata dall'incertezza del quadro geopolitico, dall'instabilità dei prezzi delle risorse energetiche e dalla fragilità della ripresa post-pandemica.

A fronte di criticità tanto evidenti, è certamente condivisibile l'impianto fondamentale che anima la manovra al Vostro esame, di destinare **la massima parte delle risorse disponibili al contenimento dei costi dell'energia**, contenendo tanto le spese delle famiglie quanto i costi di produzione degli operatori economici: la crisi pandemica ha costretto famiglie e imprese a sforzi straordinari, e la ripresa che andava timidamente prendendo forma è ora minacciata dall'esplosione dei costi di approvvigionamento dell'energia causata dalla guerra in Ucraina. Uno scenario che impone interventi di tamponamento.

In un quadro tanto fosco, è stata forte la tentazione di ricorrere ad un incremento dell'indebitamento pubblico, per varare una manovra più ingente in termini di volumi finanziari. Si è scelto, invece, di **preservare la sostenibilità del debito pubblico: una scelta oculata**, che incontra il favore dei liberi professionisti italiani. Già in piena pandemia, pur apprezzando le misure di sostegno a famiglie e imprese promosse dai Governi Conte e Draghi, avevamo ripetutamente sottolineato l'esigenza di prevedere, contestualmente, un piano risoluto di contenimento della spesa pubblica, a partire dalla razionalizzazione delle spese delle amministrazioni. Negli anni della pandemia il debito pubblico italiano è schizzato a livelli preoccupanti (150,3% del PIL nel 2021, destinato a scendere al 145,4% nel 2022): sono livelli insostenibili nel medio periodo, che alimentano rischi di crescita dei tassi di interesse sui titoli statali e suscitano timori in vista del prossimo scongelamento del Patto di stabilità. Il **rientro del debito a livelli pre-crisi deve essere uno degli obiettivi prioritari**

per il nostro Paese, condizione indispensabile per riconquistare una reale sovranità sulla politica economica e poter finalmente avviare la riforma più attesa, ovvero la riduzione della pressione fiscale.

È al contempo apprezzabile che, pur potendo contare su risorse molto limitate, la manovra non rinunci a prefigurare **un percorso di riforma su due assi che riteniamo prioritarie per il nostro Paese: mi riferisco alla definizione di un nuovo patto tra contribuente e fisco e alla riduzione del costo del lavoro**. Due percorsi da sviluppare nel lungo periodo, che vengono qui soltanto abbozzati, e con misure che – come dirò – possono essere migliorate sin da subito; ma che sono comunque impostati, con la manovra odierna, in termini corretti.

Gli interventi sulla crescita: l'urgenza di definire una strategia per la crescita

Non mancano, evidentemente, le preoccupazioni. Oltre a quelle, più specifiche, che indicherò nel corso del mio intervento, con l'obiettivo di prospettare soluzioni per la loro correzione, devo evidenziarne una di carattere generale: nella manovra è **assente una strategia per la crescita**.

Certo, il recentissimo insediamento del Governo non poteva lasciar presagire la disponibilità di un'agenda già matura per la crescita del Paese; e tuttavia, purtroppo, non possiamo permetterci ritardi: secondo i dati OCSE, il PIL italiano crescerà soltanto dello 0,2% nel 2023 e dell'1% nel 2024, al di sotto della media europea. Rallenterà, in particolare, la produzione industriale, frenata dai costi energetici e dalla flessione della domanda estera; la disoccupazione, già oggi molto elevata, è destinata ad aumentare ulteriormente già dal prossimo anno, mentre l'inflazione continuerà a mordere il potere d'acquisto delle famiglie. È dunque **urgentissimo prefigurare una strategia credibile per mobilitare risorse e imprenditorialità**: vanno incentivate le nuove tecnologie negli impianti industriali e favorito il rientro in Italia degli stabilimenti delocalizzati, va promossa l'aggregazione delle aziende e vanno individuate e sostenute le filiere strategiche per il nostro Paese. Al contempo, deve essere preparato un ambiente fertile per la crescita: le reti di telecomunicazione devono essere implementate con la massima rapidità, specie nel Mezzogiorno, e va completata la riforma del processo civile, con l'obiettivo di rendere certi e rapidi i tempi di definizione del contenzioso originato dalle transazioni commerciali.

La necessità di una riforma degli incentivi

Si iscrive qui il tema determinante della **riforma degli incentivi per le imprese**, che era allo studio del Governo Draghi e che ha ora bisogno di essere portata a termine: il sistema di incentivazione delle imprese che ha sostenuto il sistema produttivo nell'ultimo decennio ha sostanzialmente esaurito la sua funzione; inoltre, esso è risultato iniquo, danneggiando le realtà imprenditoriali di dimensioni più ridotte e in particolare le attività libero-professionali, che ne sono state spesso escluse in modo illegittimo, come abbiamo ripetutamente – e inutilmente – denunciato.

L'odierna manovra dedica agli stimoli alla crescita misure e risorse davvero molto scarse rispetto alle esigenze del Paese. Il Titolo V del disegno di legge si limita ad introdurre norme per fronteggiare l'aumento eccezionale del costo dei materiali per le opere pubbliche e a modificare le norme in materia di mezzi di pagamento.

Le restanti disposizioni consistono nel rifinanziamento di incentivi già in vigore (contratti di sviluppo e sostegno al funzionamento del Registro nazionale degli aiuti di Stato e della piattaforma telematica [incentivi.gov.it](https://www.incentivi.gov.it)) o nella loro proroga, anche per il 2023 (proroga dell'operatività transitoria e speciale del Fondo di garanzia per le PMI e del credito d'imposta per le spese di consulenza relative alla quotazione delle PMI). Misure che non riteniamo siano in grado di stimolare in modo efficace la crescita e lo sviluppo del Paese.

L'unica misura finalizzata a sostenere lo sviluppo e la modernizzazione dei processi produttivi è la costituzione del Fondo per il potenziamento delle politiche industriali di sostegno alle filiere produttive del *made in Italy*, che però prevede una dotazione di soli 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 95 milioni per il 2024. Troppo poco per incidere nel breve periodo.

È dunque ad una riforma complessiva del sistema degli incentivi che dobbiamo mirare. È nostro auspicio che, a tal fine, il Governo vorrà confrontarsi con le categorie produttive, *tutte* le categorie produttive, dando seguito al metodo dialogico positivamente inaugurato dalla Presidente del Consiglio in occasione dell'incontro con le parti sociali dell'11 novembre 2022, per promuovere un sistema di incentivazione improntato, anzitutto, all'equità, e in grado di intercettare le reali esigenze di tutte le categorie produttive.

Siamo consapevoli che una quota importante 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. In molti casi, peraltro, le esigenze di sostegno allo sviluppo sono coincidenti: basti pensare agli incentivi alla transizione tecnologica e digitale, alla formazione del personale dipendente, all'avvio dell'attività d'impresa nel Mezzogiorno, all'aggregazione tra imprese.

Il credito d'imposta per consumi di energia

Ebbene, devo ammettere con dispiacere che i segnali non sono affatto incoraggianti: l'art. 2 della manovra rfinanzia il credito d'imposta a parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti dalle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, già presente nella catena dei decreti "Aiuti". Tra le spese rimborsate rientrano, come è noto, specifiche misure di compensazione a vantaggio delle piccole e medie imprese che non presentano le caratteristiche delle imprese energivore. Si tratta di un intervento corretto, giacché se è vero che per le imprese energivore l'impatto del costo delle risorse energetiche è tale da implicare il rischio di una sospensione delle attività. Allo stesso tempo la corsa della bolletta energetica rappresenta un danno per tutte le attività produttive, ed è sicuramente

pericolosa per la sopravvivenza di quelle piccole e medie imprese che presentano bassi livelli di disponibilità finanziaria cui attingere per far fronte ad un imprevisto aumento dei costi di produzione.

È pertanto incomprensibile ed ingiustificata la scelta di **riservare tale beneficio alle sole attività di impresa in senso stretto**, ovvero ai soggetti titolari di reddito di impresa, con la conseguente **esclusione dei lavoratori autonomi liberi professionisti**.

A ben vedere, infatti, molte attività libero-professionali presentano un grado di esposizione al rischio derivante dall'impennata dei costi dell'energia non inferiore a quella di altre attività economiche: basti pensare ad uno studio medico, odontoiatrico o veterinario, o a studi di ingegneria e di architettura, dove le spese per l'alimentazione di apparecchiature molto sofisticate rappresentano un costo ad alto impatto per il professionista; ma lo stesso può dirsi per quegli studi professionali che hanno dovuto dotarsi di potenti *server* e apparecchiature informatiche per la gestione di una mole sempre più abbondante di dati e processi telematici.

Ci troviamo - ancora una volta - di fronte al fenomeno della **indebita discriminazione dei liberi professionisti** rispetto al trattamento riservato alle piccole e medie imprese, sebbene, come abbiamo segnalato ripetutamente a Governo e Parlamento nelle scorse legislature, la disciplina europea, risalente a fonti vincolanti per il legislatore italiano, abbia sancito in modo stentoreo l'equiparazione generale tra attività di lavoro autonomo, incluse quelle libero-professionali, e le attività di impresa.

Avevamo già segnalato questa grave mancanza in occasione della recente audizione sul disegno di legge di conversione del decreto "Aiuti-*quater*"; spetta ora alle Camere intervenire sulla manovra adottando il necessario intervento correttivo.

Verso un incentivo alla digitalizzazione e alla aggregazione degli studi professionali

Nel sistema degli incentivi che immaginiamo non dovrebbe mancare uno strumento appositamente destinato al **sostegno della digitalizzazione e della crescita dimensionale degli studi professionali**.

Gli incentivi per la digitalizzazione fin qui stanziati si sono rivolti esclusivamente alle imprese: al contrario, investire risorse nella modernizzazione digitale degli studi professionali - attraverso incentivi all'acquisto, allo sviluppo, e all'apprendimento delle infrastrutture digitali - significa arricchire le competenze dei professionisti e ampliare il mercato dei servizi professionali per i nostri operatori, rendendoli in grado di competere in un sistema sempre più concorrenziale e caratterizzato da una maggiore presenza di soggetti organizzati, anche stranieri. Il *web* dischiude spazi straordinari per la prestazione dei servizi professionali: i professionisti italiani si affacciano a questa sfida forti delle loro competenze altamente qualificate, ma con fragilità che dipendono da modelli organizzativi troppo circoscritti. In questo scenario, sostenere la digitalizzazione degli studi e i processi di aggregazione significa **investire sulla difesa e la promozione di un asset fondamentale del *made in Italy***, risorsa peculiare della nostra cultura da secoli.

La stessa digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, che rientra tra gli obiettivi del PNRR, non potrà essere compiuta senza un parallelo investimento sulla digitalizzazione degli studi professionali, la cui attività di intermediazione tra cittadini e imprese e pubblica amministrazione si svolge ormai prevalentemente all'interno di processi telematici.

Pertanto, nel quadro dell'attuale discussione sulla potenziale revisione del PNRR, che non deve essere un tabù, proponiamo di destinare una parte delle ingenti risorse del Piano al finanziamento di un progetto di digitalizzazione delle professioni.

Per una riforma delle Società tra professionisti

Il sostegno alla digitalizzazione andrebbe accompagnato da un impegno – basato tanto su incentivazioni fiscali quanto sul riassetto del quadro normativo – volto a **favorire i processi di aggregazione dei professionisti**. In un mercato integrato a livello europeo e altamente competitivo, il destino delle attività professionali italiane è legato a filo doppio alla capacità di aggregazione in strutture più ampie ed organizzate.

Le Società tra professionisti sono il principale modello organizzativo in grado di sostenere i processi di aggregazione delle attività professionali, e possono costituire lo strumento per assicurare solidità, multidisciplinarietà e dinamicità ai professionisti italiani sulla scena del mercato integrato europeo dei servizi professionali. La sua diffusione è tuttavia ancora molto limitata: Infocamere ne censisce poco più di 5.000, mentre in Europa la forma societaria rappresenta di gran lunga la modalità principale di organizzazione dei servizi professionali.

La ragione della ritrosia dei professionisti ad aggregarsi è da ricercare anzitutto nei limiti strutturali della disciplina legislativa dello strumento delle Stp. Quattro, a nostro avviso, gli ambiti prioritari di intervento per il legislatore:

- a) sebbene sia opportuno mantenere un modello che garantisca la presenza maggioritaria di soci professionisti e il controllo dei professionisti sulla *governance*, la **soglia di soci di capitale** all'interno dell'assetto societario dovrebbe essere armonizzata con la disciplina degli altri paesi europei;
- b) andrebbe azzerato il **costo fiscale dei conferimenti per l'istituzione della Stp**, che dovrebbero risultare neutri ai fini fiscali. In particolare, l'esplicitazione normativa di tale principio intende evitare che operazioni di apporto o conferimento di studi individuali o associati in società tra professionisti (ovvero di trasformazione, fusione o scissione eterogenea di società semplici svolgenti attività professionale in società tra professionisti) vengano considerate, sotto il profilo fiscale, di natura realizzativa, con conseguente emersione di materia imponibile in relazione ai beni, ai crediti, al valore della clientela o agli elementi immateriali comunque riferibili all'attività professionale;
- c) anche le **politiche fiscali** hanno effetti sulle strategie dei professionisti e possono pertanto svolgere un ruolo importante all'interno di una politica di sostegno allo

sviluppo delle attività professionali. Una legislazione come quella vigente, che assoggetta i professionisti con redditi meno elevati ad un regime fiscale agevolato, in termini di tassazione, e semplificato, in termini di adempimenti, rischia di disincentivare lo sviluppo dimensionale. Il legislatore dovrebbe quindi porsi il problema di come conciliare il pur opportuno regime forfettario con l'ineludibile esigenza di promuovere le aggregazioni tra professionisti: è, ad esempio, possibile configurare **un regime forfettario per le Stp e gli studi associati**. Inoltre, al fine di sostenere la crescita delle attività professionali, si potrebbero individuare **regimi fiscali di vantaggio per le nuove Società tra professionisti**, in particolare nella fase di *start-up*;

- d) occorrerebbe prevedere **una revisione del regime previdenziale** cui sono assoggettati i professionisti che hanno costituito una Stp, evitando la duplicazione del contributo previdenziale integrativo. L'orientamento oramai consolidato dell'Agazia delle Entrate, secondo cui i compensi corrisposti dalla Stp ai soci per le prestazioni d'opera effettuate siano da qualificarsi quali redditi di lavoro autonomo, genera, infatti, effetti paradossali sul piano previdenziale: la doppia fatturazione delle medesime prestazioni professionali (prima in capo alla Stp nei confronti del cliente, poi in capo al socio professionista nei confronti della Stp) duplica il contributo integrativo dovuto dal professionista, imputato sia sulle fatture emesse dalla Stp nei confronti del cliente finale che su quelle del socio professionista nei confronti della Stp. Un effetto distorsivo, che disincentiva fortemente lo sviluppo degli studi professionali in strutture di maggiori dimensioni specializzate e integrate.

Incongruenze si registrano anche sul fronte della **partecipazione dei professionisti ai contratti di rete**: in base alla normativa vigente, come interpretata in sede applicativa, i liberi professionisti iscritti a ordini professionali possono accedere allo strumento delle reti tra professionisti, ma non sono legittimati ad aderire a reti miste, con soggetti non professionali. Dietro questa scelta si cela un pregiudizio risalente, che pretende di confinare le professioni nella dimensione meramente strumentale alle attività di impresa, laddove invece oggi è la dimensione di scambio, di continua contaminazione e ibridazione tra i diversi attori del tessuto produttivo, a dischiudere nuove opportunità.

Gli interventi sul fisco: l'estensione del regime forfettario

Vengo ora al tema delle **politiche fiscali**, che assume per noi un rilievo fondamentale.

Devo infatti presentarvi l'amarezza, e perfino lo sdegno, con cui i liberi professionisti hanno assistito alla vera e propria **campagna denigratoria** scatenatasi sulla stampa contro la nostra categoria, accusata di aver tratto indebiti benefici dalla "flat tax" introdotta nella manovra. Si sono letti numeri – del tutto infondati – a sostegno delle

consuete e stantie mistificazioni sull'avvocato benestante che non paga le tasse o sul notaio che contribuisce al fisco meno dell'operaio. Purtroppo, non è la prima volta che i liberi professionisti finiscono al centro di queste campagne mediatiche, che già in passato hanno prodotto danni rilevanti agli interessi del Paese, come nel caso del processo di liberalizzazione delle professioni, suscitato da un'onda emotiva che ha impedito una liberalizzazione equilibrata.

È ora di dire la verità, che è completamente opposta a quanto si è voluto raccontare in questi giorni.

In primo luogo, usiamo i nomi corretti: la manovra non contiene una vera *flat tax*; essa ha semplicemente esteso la platea dei potenziali beneficiari del regime forfettario, includendovi i soggetti titolari di partita IVA con ricavi/compensi compresi nella soglia di 85.000 euro, a fronte della soglia attualmente vigente, di 65.000 euro: l'estensione coinvolgerà un numero molto limitato di contribuenti, come dimostrano le stime della Ragioneria generale dello Stato a Vostra disposizione, che quantifica la spesa in appena 280 milioni di euro per l'anno 2023.

Un dato che non stupisce certamente chi, come Confprofessioni, ha sempre ritenuto che il regime forfettario non possa rappresentare la strada maestra per la razionalizzazione e la ricalibratura del sistema di tassazione sulle persone fisiche. Il regime forfettario, conti alla mano, arreca vantaggi solo a quei lavoratori autonomi che presentano bassi costi, non impiegano personale e hanno scarsa propensione agli investimenti. Abbiamo sempre ricordato che, se non accompagnato da misure contestuali volte a distribuire i vantaggi fiscali anche nei confronti delle attività professionali che presentano dimensioni e volumi d'affari più ingenti, il forfettario implica il rischio di disincentivare quei processi di crescita che, come ho ricordato poc'anzi, sono invece vitali per il destino delle professioni italiane.

In questa prospettiva, è invece assai ben congegnata la nuova "flat tax incrementale" (art. 13), che mira a valorizzare la propensione alla crescita del volume d'affari, e realizza dunque un punto di incontro tra esigenze di alleggerimento del carico fiscale e stimolo all'aumento della ricchezza nazionale. È dunque un vero peccato che l'accesso a questo trattamento sia stato condizionato a molti vincoli, e che la sua estensione sia limitata al solo 2023.

Nel complesso, gli odierni interventi sul regime di imposizione dei lavoratori autonomi, se alleviano il carico fiscale e gli adempimenti connessi per i professionisti più deboli, non risolvono nessuno dei mali endemici del nostro sistema fiscale, e in particolare della tassazione sulle persone fisiche, che resta caratterizzata da una parcellizzazione ingovernabile e dallo squilibrio persistente tra categorie di contribuenti.

Andrebbe invece sposata con convinzione la causa di una riforma del sistema di tassazione sulle persone fisiche improntato all'equità, per appianare lo squilibrio esistente tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti: ad oggi, i dipendenti

continuano a beneficiare, grazie alle detrazioni a loro riservate, di un trattamento fiscale ampiamente più vantaggioso rispetto a quello cui sono soggetti gli autonomi.

Senza contare la perdurante distanza tra tutele di *welfare* riservate ai dipendenti e agli autonomi: un tema, quest'ultimo, su cui tornerò più avanti.

La riforma delle aliquote Irpef al centro di un nuovo patto tra contribuente e fisco

Sono raccomandazioni che rivolgiamo a Governo e Parlamento nella prospettiva della predisposizione di una vera **riforma fiscale**, cui speriamo sia possibile porre mano immediatamente dopo la manovra, senza quei ritardi e quelle indecisioni che in passato ne hanno impedito l'adozione.

Auspichiamo, in primo luogo, **una codificazione delle imposte dirette** che elimini i trattamenti derogatori, i *bonus* e i regimi sostitutivi, rendendo più equo il sistema fiscale e garantendo prevedibilità e programmazione degli investimenti. Le aliquote della tassazione sulle persone fisiche, in particolare, dovranno essere riviste per garantire, assieme all'imprescindibile riduzione della pressione fiscale, l'equiparazione tra le categorie di lavoratori.

Interventi da collocare all'interno di un più vasto e ambizioso **ripensamento del rapporto tra contribuente e fisco**, che deve essere improntato alla trasparenza e alla semplificazione. Diventa dunque prioritario (i) elevare al rango costituzionale lo statuto del contribuente, (ii) revisionare il calendario fiscale degli obblighi di versamento e dei dichiarativi, (iii) ricondurre l'estrema frammentazione normativa in campo tributario a specifici testi unici.

La tregua fiscale

Nella prospettiva ora indicata, di una riconfigurazione del rapporto tra contribuente e fisco, condividiamo la previsione di una **tregua fiscale**, articolata su una pluralità di meccanismi: mi riferisco alla definizione agevolata delle somme dovute a seguito del controllo automatizzato delle dichiarazioni relative al 2019, 2020 e 2021 (art. 37); alla possibilità di regolarizzare le inosservanze di obblighi o adempimenti di natura formale tramite il versamento di 200 euro (art. 39); al ravvedimento speciale delle violazioni tributarie (art. 40); alla definizione agevolata degli atti di accertamento e delle controversie tributarie (artt. 41-42); allo stralcio dei carichi fino a 1.000 euro (art. 46).

Proprio su quest'ultimo punto, riteniamo imprescindibile **estendere la rottamazione anche agli avvisi bonari**, al fine di evitare l'effetto paradossale di trattamenti di sfavore per i contribuenti che presentino pendenze di valore particolarmente esiguo.

Inoltre, riteniamo che il periodo dello stralcio non possa essere limitato al 2015, giacché la maggior parte dei crediti risalenti agli anni precedenti risulta, di fatto, inesigibile, come confermato tanto dall'Agenzia delle Entrate che dalla Corte dei Conti: secondo quest'ultima, le somme effettivamente riscosse non hanno mai raggiunto quote superiori al 6% di quelle classificate come "riscossione certa" nell'ultimo quinquennio.

È dunque necessario optare per una **pulizia totale del magazzino fiscale**: solo così potrà realizzarsi il duplice obiettivo di regolarizzazione e alleggerimento del carico tributario nei confronti dei contribuenti; ed al contempo impostare meccanismi che impediscano il ritorno all'accumulo dei ruoli della riscossione.

La sanzione a carico del professionista intermediario in caso di frodi fiscali

Se, dunque, la via della tregua fiscale corrisponde ad esigenze avvertite nel Paese, suscita invece scalpore la previsione contenuta nell'art. 36 della manovra. La norma amplia i presidi di verifica preventiva che l'Agenzia delle Entrate può effettuare in sede di attribuzione della partita IVA, per scongiurare casi di frode fiscale.

Pur condividendo la finalità della norma, volta a contrastare la realizzazione di comportamenti abusivi finalizzati a perpetrare frodi fiscali, dobbiamo altresì rilevare la grave criticità relativa ai **profili sanzionatori** della norma. Il comma 2 dell'art. 36, oltre a prevedere una sanzione di 3.000 euro nei confronti della persona fisica destinataria del provvedimento di cessazione della partita IVA, introduce infatti una **responsabilità solidale** per l'intermediario (professionista) che ha trasmesso la dichiarazione di inizio attività per conto del contribuente. Segnaliamo che tale violazione può essere appurata solo attraverso controlli *ex post* e che, conseguentemente, può essere del tutto ignota in sede di trasmissione telematica della comunicazione di inizio attività.

Una previsione, dunque, ingiustamente punitiva e vessatoria nei confronti dei professionisti, che auspichiamo venga rimossa dal Parlamento.

Gli interventi su lavoro e welfare: le incongruenze del reddito di cittadinanza

Come dicevo in apertura, due sono le assi di riforma strutturale cui sono legati le opportunità di crescita: oltre alla riforma fiscale, di cui ho fin qui parlato, è sempre più pressante la domanda di **riduzione del costo del lavoro**.

Sul tema delle politiche per il lavoro la manovra interviene con determinazione, sebbene, in ragione della scarsità delle risorse e della peculiare congiuntura di crisi, prefigurando interventi destinati a compirsi in un arco di tempo più lungo.

In linea generale, gli obiettivi perseguiti dal Governo sono condivisibili, sebbene non mancherò di indicare proposte di correzioni e possibili adeguamenti del percorso prefigurato.

Lasciatemi anzitutto dire che la scelta di ridimensionare la platea dei beneficiari del **reddito di cittadinanza**, anche nella prospettiva di un suo complessivo accantonamento, è condivisibile. Il reddito di cittadinanza ha implicato costi molti alti per la collettività, e non poche ingiustizie, senza prefigurare percorsi efficienti di ricollocamento occupazionale.

E tuttavia, deve essere chiaro che, a fronte di uno scenario macroeconomico che attesta la tendenza alla crescita della disoccupazione anche nel prossimo anno, il progressivo ridimensionamento del sostegno rappresentato dal reddito di cittadinanza potrà essere sopportato dalla società solo a tre condizioni: (i) deve essere comunque previsto un sostegno

alle famiglie che versino in casi di povertà e di impossibilità di lavorare; (ii) occorre porre mano ad una riforma strutturale ed ambiziosa delle politiche attive, senza la quale ogni sforzo nella direzione della maggiore occupazione sarà reso vano dalle difficoltà di reinserimento occupazionale); (iii) deve essere abbattuto il costo del lavoro, per promuovere l'occupazione e invertire la tendenza osservata dagli istituti di analisi.

Il riordino delle politiche attive

Con riferimento al **riassetto organizzativo delle politiche attive**, i tempi troppo stretti tra l'insediamento dell'Esecutivo e la presentazione della manovra non hanno certo consentito l'elaborazione di un progetto ben calibrato. Siamo certi che la Ministra Calderone saprà dedicarsi con competenza nei prossimi mesi a questo obiettivo, e ribadiamo la nostra disponibilità alla collaborazione.

È nostra convinzione che un'efficace riforma delle politiche attive non possa prescindere da uno snellimento delle strutture coinvolte, per rimuovere – pur nei limiti delle competenze costituzionali delle Regioni – la farraginosa sovrapposizione di ruoli tra livelli nazionale e regionale. Ma soprattutto, la riforma delle politiche attive dovrà fare tesoro degli errori del passato, e **fare finalmente leva sulle competenze offerte dalle forze sociali**: i più validi modelli sperimentati in Europa testimoniano infatti la positività del coinvolgimento attivo dei privati, a partire dalle reti associative e del mondo della rappresentanza, quali attori coinvolti nella erogazione dei servizi di prossimità delle politiche attive.

Si potrà così puntare sullo sviluppo di percorsi di riqualificazione e accompagnamento al lavoro fondati sul più ampio grado di personalizzazione, supportando la persona che lavora, ed in particolare i giovani, attraverso attività di orientamento che prendano in considerazione tutte le opportunità di crescita professionale, incluse quelle legate all'esercizio della libera professione.

In tal senso non possiamo non rimarcare come alcune misure mirate, come quelle già previste dalla legge 81/2017, che ruotano sulla istituzione di sportelli dedicati al lavoro autonomo presso i centri per l'impiego siano rimaste del tutto inattuate – a parte la sperimentazione recentemente avviata in Toscana.

L'abbattimento del cuneo fiscale e contributivo

Sotto il profilo dell'**abbattimento del cuneo fiscale e contributivo** sul lavoro, la manovra al Vostro esame dispone l'esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti per i periodi di paga dal primo gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, destinato a coloro che percepiscano un reddito inferiore a 20.000 euro annui.

Le risorse a disposizione non consentivano, nell'immediato, interventi più coraggiosi di abbattimento del cuneo, estesi ad una platea più ampia e ad un arco temporale più lungo; ma riteniamo comunque valida la scelta di prefigurare una programmazione di tagli al costo del lavoro nei prossimi anni. È ora essenziale che questo programma diventi la bussola delle

politiche del lavoro, e che anzi si provi a destinare risorse ancora più ingenti a questo obiettivo.

Non condividiamo, tuttavia, la scelta di **destinare i vantaggi derivanti dalla riduzione del cuneo ai soli salari**: il taglio del cuneo rappresenta una leva di straordinaria importanza proprio perché è in grado di agire, contestualmente, sulla crescita dei salari e sulla riduzione del costo del lavoro, favorendo, così, l'incremento occupazionale. Se si sbilancia il beneficio solo sul primo obiettivo, gran parte della sua funzione risulta dispersa.

Detassazione degli incrementi salariali previsti nei rinnovi contrattuali

Lo squilibrio del taglio del cuneo a favore del solo salario si unisce a misure, come i *fringe benefit* e il taglio dell'imposizione sui premi di produttività, tutte volte a sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori, con strumenti che tuttavia presentano un orizzonte temporale molto ristretto.

Siamo ovviamente consapevoli della priorità di **sostenere la crescita dei salari**. Riteniamo tuttavia che questo obiettivo possa essere perseguito in modo più efficace attraverso strumenti diversi da quelli previsti nella manovra: abbiamo recentemente avanzato la proposta di una **detassazione e decontribuzione degli aumenti salariali concordati dalle parti sociali**. Si tratta di una operazione di assoluto rilievo strategico, in particolare per le piccole e medie strutture (come appunto gli studi professionali).

I rinnovi contrattuali devono rispondere all'esigenza di adeguare i redditi dei lavoratori dipendenti rispetto all'andamento dell'inflazione, senza ignorare la condizione di straordinaria pressione ed incertezza in cui versano i datori di lavoro, che durante la pandemia hanno stretto i denti, spesso indebitandosi, e che ora vedono minacciata la ripresa da uno scenario geopolitico indecifrabile. Il caso dei professionisti datori di lavoro è emblematico, giacché il settore è stato caratterizzato negli ultimi anni da un robusto calo dei redditi medi in termini reali (-15%), aggravato in misura decisiva dalla pandemia.

Intervenendo sulla detassazione e decontribuzione degli aumenti salariali si potrà favorire, nel rigoroso rispetto dell'autonomia delle parti sociali, un percorso virtuoso volto a consolidare i salari, senza gravare in modo eccessivo sui datori di lavoro.

Questa strategia presenterebbe, altresì, l'ulteriore vantaggio di favorire la convergenza dei datori di lavoro nei sistemi contrattuali di riferimento per la categoria, **arginando la piaga del *dumping* contrattuale**, uno dei mali endemici del nostro mercato del lavoro e favorendo l'espansione di quelle tutele generalizzate che i sistemi contrattuali sono riusciti ad approntare. In questo ambito il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), osservatorio privilegiato del mercato del lavoro e punto di incontro delle rappresentanze delle forze sociali del Paese, svolge una funzione determinante nel monitoraggio della contrattazione collettiva e della programmazione economica e sociale, che dovrebbe essere ulteriormente valorizzata.

Misure speciali di decontribuzione

A fianco della riduzione strutturale del cuneo fiscale e contributivo, la manovra dispone anche alcuni interventi di **decontribuzione totale**, volti a favorire l'inserimento occupazionale o la rioccupazione di alcune categorie di lavoratori, quali i percettori del reddito di cittadinanza, i giovani al di sotto dei 35 anni e le donne.

È ben possibile che un'incentivazione tanto intensa potrà sollecitare i datori di lavoro a sfruttare queste opportunità e contribuire alla crescita dei livelli occupazionali: ma con quali effetti nel medio e lungo termine? A ben vedere, le prospettive di stabilità di un'occupazione generata da misure eccezionali di spinta sono poche.

Occorre prendere atto che il nostro sistema normativo è condizionato da una **frammentazione estrema**, determinata dalla diffusione di sgravi contributivi, bonus, decontribuzioni ed esoneri, che con la crisi pandemica si sono ulteriormente aggravati. Cito in ordine sparso: *bonus* occupazione giovani, *bonus* assunzione donne, decontribuzione Sud, incentivi per i contratti di apprendistato, *bonus* per percettori del reddito di cittadinanza, incentivo per le assunzioni al Sud, *bonus* disabili, incentivo per la sostituzione dei lavoratori in congedo, incentivo per l'assunzione dei percettori di Naspi, incentivo per le cooperative sociali, incentivo per l'assunzione di lavoratori con disturbo dello spettro autistico, incentivo per l'assunzione dei lavoratori provenienti da imprese in crisi, sgravio per la certificazione di parità di genere, esonero sulla quota dei contributi previdenziali a carico del lavoratore, decontribuzione a favore delle lavoratrici madri. E tutto ciò senza considerare i regimi agevolati speciali previsti per alcune tipologie di impresa, come gli stabilimenti balneari, le agenzie di viaggio, i *tour operator*, e i regimi agevolati previsti come strumenti di politica attiva, per agevolare la rioccupazione.

È, questo, un vero e proprio **labirinto normativo** che rende difficilissimo per noi professionisti supportare gli imprenditori nella programmazione dei loro investimenti; ma soprattutto, non intervenendo in modo strutturale sul costo del lavoro, si rischia di incrementare la volatilità dei contratti, accrescendo la condizione di precarietà di molti lavoratori. Non sarebbe più opportuno investire sulla programmazione di medio termine dell'abbattimento del cuneo, destinando le risorse attratte da questi interventi straordinari all'abbattimento strutturale del costo del lavoro?

Vi è di più: le misure di decontribuzione vanno a sovrapporsi in modo disorganico al contratto di apprendistato, che presenta vantaggi assimilabili per il datore di lavoro e si rivolge ad una platea in parte coincidente di potenziali occupati. Certamente il contratto di apprendistato può essere semplificato negli oneri amministrativi, ma esso rappresenta a nostro avviso la via maestra per favorire l'accesso al mondo del lavoro dei giovani, in ragione dell'importanza della componente formativa, che ne costituisce una parte essenziale.

L'adeguamento del sistema di welfare alle esigenze dei liberi professionisti

Infine, non possiamo esimerci dall'osservare il silenzio manifestato dalla manovra nei confronti delle esigenze di **adeguamento del sistema di welfare per i liberi**

professionisti: un silenzio che interpretiamo come momento di valutazione e affinamento di un pacchetto di interventi da varare nei prossimi mesi.

È diffusa la consapevolezza che il nostro modello di *welfare* presenti incongruenze e squilibri rispetto ad una realtà sociale profondamente mutata. E la pandemia non ha fatto altro che mettere a nudo e aggravare i limiti strutturali derivanti dall'esclusione dalle tutele dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi. I lavoratori autonomi liberi professionisti sono oggi protagonisti delle trasformazioni del mondo del lavoro, e vanno aumentando in tutti i Paesi d'Europa, e in Italia in modo ancora più intenso: una tendenza che pone un problema rilevantissimo nella costruzione di un sistema di tutele dei lavoratori ispirato a criteri di equità tra le categorie, imponendo di recepire **la sfida dell'universalità delle tutele**.

In questo scenario, è agevole comprendere tanto la sopravvenuta incongruenza delle tradizionali tutele previdenziali offerte dal sistema delle Casse professionali per i professionisti ordinistici, quanto l'inadeguatezza del sistema di tutele offerte dalla gestione separata Inps per i professionisti non ordinistici.

Con riferimento alle Casse privatizzate, **permane l'unico sistema di doppia tassazione delle rendite:** qui, infatti, il prelievo fiscale avviene sia in fase di maturazione delle rendite finanziarie ottenute dalla gestione che in fase di erogazione delle prestazioni individuali. Questa duplicazione del sistema di tassazione rappresenta un *unicum* a livello europeo e penalizza fortemente la previdenza dei liberi professionisti dotati di cassa. Una anomalia aggravata dall'aliquota fiscale cui sono soggette le rendite realizzate, che è pari al 26%: una incomprensibile omologazione della gestione finanziaria delle Casse agli investimenti finanziari a carattere speculativo, laddove l'aliquota cui sono sottoposti i rendimenti dei fondi di previdenza complementare è stabilita al 20%.

Se poi si volge lo sguardo alla platea dei lavoratori autonomi liberi professionisti non ordinistici, dobbiamo rilevare come il sistema di tutele approntato dalla gestione separata Inps sia tutt'oggi inadeguato. Una parziale correzione è certamente rappresentata dall'IsCro, introdotta tre anni fa a scopo sperimentale: l'andamento di questi primi tre anni di sperimentazione ha suscitato legittime aspettative di consolidamento dello strumento, mentre l'analisi dei dati di gestione permette di valutare accorgimenti della disciplina in una prospettiva di efficienza ed equità.

Una prima esigenza di correzione riguarda l'aliquota contributiva: l'indennità venne infatti finanziata con una specifica contribuzione, pari allo 0,26% nel 2021, destinata poi a crescere allo 0,51% per gli anni 2022 e 2023. Tuttavia, in base ai dati forniti dall'Inps l'importo complessivo fin qui erogato è stato pari a 14 milioni di euro (4 milioni e 778 mila euro per il 2021 e 9 milioni e 696 mila euro per il 2022): cifre molto minori tanto rispetto alla previsione legislativa, che prevedeva 70 milioni per il 2021 e 35 milioni per il 2022, quanto, soprattutto, rispetto ai contributi versati, che per il 2021 ammontano a 9 milioni e 700 mila euro, facendo dunque registrare un saldo netto di poco meno di 5 milioni di euro. Questi dati indicano che il previsto aumento dell'aliquota contributiva, dallo 0,26% allo 0,51% del fatturato, non

risulta giustificato. Andrebbe pertanto ripensata la scelta operata, a suo tempo, dal legislatore, **confermando l'aliquota attuale anche nella prospettiva a regime.**

È inoltre possibile rimodulare le soglie di accesso al beneficio, sia riducendo il requisito del periodo di pregressa contribuzione, che è attualmente di 4 anni, sia ridefinendo la soglia reddituale che non deve essere superata per poter accedere al beneficio, che è di 8.145 euro nell'anno e necessiterebbe un innalzamento.

Un ultimo, ma non meno importante, intervento concerne **il sostegno alla adesione dei liberi professionisti lavoratori autonomi ai fondi sanitari integrativi** costituiti all'interno dei sistemi contrattuali: i fondi destinati all'assistenza sanitaria integrativa rappresentano un attore fondamentale del sistema sanitario, cui il sistema pubblico può guardare con fiducia, sia per le loro finalità mutualistiche che per la loro trasparenza e per il controllo sulla loro gestione. Essi vanno dunque valorizzati, nell'interesse dei cittadini e dello stato.

Come è noto, attualmente l'art. 51 TUIR riconosce ai soli lavoratori dipendenti i benefici fiscali per le spese derivanti dalla partecipazione ad enti con finalità sociosanitarie. Questa disparità di trattamento non è oggi giustificabile, e manifesta tutta la sua irrazionalità proprio nel settore degli studi professionali, nel quale il datore di lavoro è nella massima parte dei casi un singolo professionista il cui reddito personale si colloca su fasce medie rispetto alla curva dei redditi, e che dunque condivide con i propri dipendenti condizioni economiche ed esigenze di tutela.

Gli investimenti sulla sanità pubblica

Concludo la mia analisi con delle considerazioni su due fronti che rivestono un'importanza decisiva per le sorti del nostro vivere insieme, e che rappresentano oggi delle ferite aperte: **la sanità pubblica e il dissesto idrogeologico.** Fronti rispetto ai quali tanti liberi professionisti sono quotidianamente in trincea.

Per quanto concerne la sanità pubblica, pur nella consapevolezza della scarsità delle risorse disponibili, non possiamo non osservare che, dopo la dura lezione che abbiamo tutti appreso dalla pandemia, è fondamentale avere cura del nostro sistema sanitario, uscito dall'emergenza estremamente fiaccato.

La **carezza di organico**, che è stata la maggiore criticità del sistema sanitario durante la pandemia, rappresenta oggi il principale ostacolo al successo degli interventi avviati con i fondi del PNRR: lo sviluppo della medicina di prossimità e dell'assistenza domiciliare e la digitalizzazione del servizio sanitario nazionale.

Abbiamo già detto, in occasioni di precedenti interlocuzioni con Governo e Parlamento, che il PNRR ha individuato obiettivi pienamente condivisibili per la modernizzazione e l'efficienza dell'assistenza sanitaria in una prospettiva di razionalizzazione delle strutture e di aumento della qualità dell'assistenza. E tuttavia, occorre in parallelo **investire sul capitale umano**, alla luce delle specificità dei singoli territori e della necessità

di costruire un solido rapporto di vicinanza e di fiducia tra i medici di famiglia e i pazienti. La stessa vicinanza e fiducia che hanno portato i medici a trovarsi in prima fila nel periodo della pandemia ponendo a rischio, e in molti casi perdendo, la propria vita.

Oggi è necessario agire su diversi fronti: aumentare il numero dei medici di famiglia, aggiornare la convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale, avviare un piano di formazione per l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali – dal fascicolo sanitario elettronico alla telemedicina – e fornire il supporto necessario al rinnovo della dotazione tecnologica degli studi medici; finanziare il fabbisogno delle nuove strutture sanitarie previste dal PRNR e definire il ruolo dei medici di medicina generale che opereranno al loro interno, al fine di garantire l'effettiva prossimità dei servizi offerti.

Il dissesto idrogeologico

Quanto al dissesto idrogeologico, **la tragedia di Ischia ci richiama alle nostre responsabilità**, e ci ricorda che la messa in sicurezza del territorio rispetto ai cambiamenti climatici, al dissesto idrogeologico e alle catastrofi naturali è, in questo momento storico, la priorità assoluta del Paese.

È necessario agire subito per prevenire ulteriori perdite di vite umane, danni al sistema socioeconomico, distruzioni del paesaggio e del patrimonio artistico. La centralità e l'urgenza del problema richiedono di impegnare maggiori risorse rispetto a quanto previsto dalla legge di bilancio con il fondo per il contrasto al consumo di suolo, mentre la relativa legge, pur attesa da anni, non è stata ancora approvata; ma anche il PNRR, che frammenta le risorse disponibili in progetti eterogenei, è inadeguato rispetto alle esigenze del Paese: motivo in più per affrontare con determinazione una revisione del Piano.

Al contempo, occorre adottare una strategia sistemica di pianificazione degli interventi, che superi le difficoltà attuali nella gestione dei fondi da parte delle pubbliche amministrazioni.

I liberi professionisti possono dare un contributo fondamentale in termini di competenze, ad esempio **valorizzando il ruolo dei presidi territoriali di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico**, che rappresentano esperimenti virtuosi di cooperazione tra i settori pubblico e privato.

Siamo ogni giorno più convinti che dalla cooperazione tra pubblico e privato, e valorizzando l'apporto dei liberi professionisti, possono scaturire soluzioni a problemi radicati del nostro Paese, che è bene affrontare, finalmente, con una mentalità nuova e con strategie inedite e coraggiose.

