

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 2025 (AC 2112-*bis*)

4 novembre 2024

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

il disegno di legge di bilancio per il 2025 ha preso forma in **un contesto macroeconomico particolarmente complesso**, aggravato dalle nuove crisi internazionali, e condizionato dalla coda della spirale inflattiva degli ultimi due anni. Lo spazio di manovra a disposizione di Governo e Parlamento è poi ulteriormente limitato dagli impegni economici legati a scelte assunte durante la pandemia, che continueranno a pesare sul bilancio dello Stato per i prossimi anni, nonché dalla riforma della *governance* economica europea, entrata in vigore lo scorso 30 aprile, che ha imposto nuovi vincoli di bilancio e una programmazione proiettata su un orizzonte pluriennale.

Correttamente, dunque, il Governo opta per una **manovra equilibrata**, che mobilita risorse per alcuni interventi prioritari, ma che non aggrava oltremisura il debito pubblico, cresciuto in maniera esponenziale durante la pandemia: il Piano strutturale di bilancio prefigura una riduzione progressiva del debito pubblico, consentendo la chiusura della procedura per *deficit* eccessivo nel 2027.

Condividiamo la prudenza del Governo: da tempo, sosteniamo che **resta prioritaria, per il nostro Paese, una politica di contenimento e di rientro del debito**, condizione indispensabile per riconquistare una reale sovranità sulla politica economica e non essere in balia dei mercati e degli incerti scenari geopolitici.

Al contempo, non si può tacere **la preoccupazione che questa prudenza possa compromettere l'incidenza delle misure per la crescita**, a fronte di un sistema economico che manifesta fragilità a più livelli.

Le scelte sulle priorità strategiche cui dedicare le limitate risorse disponibili sono condivisibili: la proroga e la resa strutturale del taglio del cuneo fiscale, l'accorpamento delle

aliquote Irpef e i rinnovi contrattuali nella p.a. È peraltro apprezzabile che ai rinnovi contrattuali si accompagni una nuova *spending review*: sul punto, segnaliamo che il contenimento della spesa pubblica andrebbe raggiunto attraverso una più ambiziosa razionalizzazione dell'organizzazione della Pubblica amministrazione, più che con tagli lineari a Ministeri ed enti locali, mentre certamente non aiutano misure *spot*, come il tetto ai compensi dei *manager* degli enti pubblici, che rischiano soltanto di escludere dal settore pubblico qualità e competenza.

Suscita, invece, perplessità il troppo limitato investimento per la sanità pubblica, da cui resta esclusa peraltro la medicina convenzionata che ne costituisce un pilastro determinante.

Gli interventi per la crescita - Più in generale, richiamiamo Governo e Parlamento ad uno sforzo nella direzione dello stimolo alla crescita economica, a partire dal sostegno al consolidamento delle imprese, al rientro degli stabilimenti delocalizzati, allo sviluppo delle filiere strategiche, all'adeguamento tecnologico dell'industria.

Con particolare riferimento al **sostegno delle aggregazioni tra imprese**, sottolineiamo che la frammentazione del tessuto imprenditoriale costituisce il principale freno alla crescita economica e alla realizzazione degli obiettivi della transizione digitale ed ecologica. Sono, questi, processi che implicano costi elevati e richiedono tempi lunghi, che impongono imprese solide e capaci di programmazione.

Queste condizioni potranno essere soddisfatte solo attraverso riforme infrastrutturali di lungo periodo, a cominciare dalla ristrutturazione del sistema nazionale di approvvigionamento dell'energia, valorizzando le rinnovabili e adeguando la rete all'accumulazione di energia prodotta da fonti rinnovabili.

Ma non basta: per il consolidamento delle imprese ed una crescita economica vigorosa, è necessario che la **riforma del sistema degli incentivi per le imprese** venga portata a termine nel corso del prossimo anno, come da programma, con l'approvazione definitiva del Codice degli incentivi.

Il mondo delle professioni guarda con attenzione al nuovo sistema degli incentivi che, coerentemente ai principi di delega, **dovrà includere strumenti di sostegno al settore dei servizi professionali**: anche il settore delle professioni è infatti chiamato all'impegnativo passaggio verso l'aggregazione e l'imprenditorialità, ed è pienamente coinvolto nella duplice transizione digitale ed ecologica. Senza un adeguato sostegno incentivante, si rischia di ritardare i necessari adeguamenti tecnologici, dimensionali, di competenze del personale, e i processi di aggregazione tra professionisti. Studi professionali efficienti ed organizzati sono una condizione ineludibile per la crescita economica.

Ribadiamo, inoltre, la necessità di procedere alla pubblicazione dei decreti interministeriali di attuazione di "Autoimpiego Centro-Nord" e "Resto al Sud 2.0" (di cui agli artt. 17-18 della l. 4 luglio 2024, n. 95 c.d. "decreto Coesione"), che rappresentano misure

di assoluto interesse per il settore degli studi professionali, favorendo l'avviamento di nuove attività di lavoro autonomo e contribuendo a contrastare la tendenza all'abbandono della libera professione.

Considerazioni sul taglio al cuneo fiscale e misure in tema di lavoro e welfare - Il complesso degli interventi sulla riduzione del costo del lavoro e sugli incentivi alle assunzioni sono sicuramente positivi.

La platea dei beneficiari dell'intervento di **riduzione strutturale del cuneo fiscale**, a partire dal 2025, viene ampliata in maniera importante con effetti rilevanti per le classi di reddito medio basse.

Parallelamente sono introdotti nuovi incentivi all'assunzione e confermate e ulteriormente rafforzate misure già esistenti.

I criteri di accesso a taluni strumenti potrebbero tuttavia essere oggetto di revisione, al fine di estenderne ulteriormente gli ambiti di applicazione. Con riferimento, ad esempio, al c.d. *bonus donne* il requisito dell'assenza di un impiego retribuito da almeno sei mesi in capo alla lavoratrice limita eccessivamente la platea delle destinatarie, considerando anche che è necessaria la contemporanea sussistenza del presupposto della residenza nella zona ZES, che costituisce di per sé una situazione di svantaggio visti i dati di occupazione delle donne nel Mezzogiorno.

In linea generale, riteniamo che occorra incentivare le imprese ad incrementare la produttività. Comprendiamo la scelta, quasi obbligata nell'attuale contesto socio-economico, di intervenire sulla riduzione del cuneo fiscale. In ottica di medio e lungo periodo, crediamo tuttavia che vadano concentrate selettivamente le risorse disponibili sui soggetti realmente meritevoli, ovvero sulle imprese che mettono in atto processi di aggregazione e su quelle che investono in ricerca e sviluppo e in beni strumentali che garantiscono il miglioramento dei processi.

Abbiamo sempre sottolineato la necessità di **stabilizzare le agevolazioni fiscali in materia di welfare integrativo e premi di risultato**, per sostenere la crescita dei salari, incentivare la produttività del lavoro e consentire una migliore programmazione dei costi del personale da parte dei datori di lavoro liberi professionisti.

È quindi apprezzabile che la manovra (art. 67 e 68, comma 5) confermi, per gli anni 2025, 2026 e 2027, sia l'applicazione dell'aliquota IRPEF ridotta al 5% sui premi di risultato, sia l'innalzamento della soglia di esenzione fiscale per i *fringe benefit*, che l'art. 51 co. 3 del TUIR fissata ordinariamente a 258,23 euro, in maniera del tutto anacronistica.

A nostro avviso, tale disposizione dovrebbe, comunque, essere oggetto di un ulteriore intervento correttivo che elimini la previsione secondo cui il superamento dei limiti di esenzione previsti per i *fringe benefit* comporti l'assoggettamento ad imposizione fiscale dell'intero valore erogato dal datore di lavoro in favore dei propri lavoratori. A tal proposito,

si potrebbe stabilire che soltanto il valore eccedente la soglia dei *fringe benefit* concorra a formare reddito, non facendo decadere per intero il beneficio fiscale.

È, invece, condivisibile la scelta di prevedere (art. 68, commi 1-4) l'esenzione fiscale delle somme erogate dal datore di lavoro per il pagamento dei canoni di locazione dei dipendenti assunti nel corso dell'anno 2025, che dichiarino di aver trasferito la propria residenza di oltre 100 chilometri. Sotto quest'ultimo profilo, occorrerebbe tuttavia evitare che in caso di dichiarazioni mendaci o refusi nell'attestazione fornita da parte del lavoratore (*ex art. 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445*), vi possano essere ripercussioni sul datore di lavoro.

In senso complessivo, la previsione mira ad incentivare la mobilità lavorativa, contribuendo alla risoluzione del problema della carenza di personale nelle aree più densamente popolate del nostro Paese, dove il costo dei canoni di locazione è particolarmente elevato. Occorre, tuttavia, ricordare che l'attuale difficoltà registrata dalle aziende nel reperimento di manodopera qualificata, soprattutto nell'area tecnica e sanitaria, è principalmente dovuta alla presenza di un elevato *mismatch* di competenze tra domanda e offerta lavoro, che può essere colmato solamente attraverso una revisione radicale dei percorsi scolastici ed universitari e della filiera della formazione professionale.

Fisco: Accorpamento strutturale delle aliquote Irpef e revisione delle detrazioni (riforma fiscale ed equità orizzontale) - Il disegno di legge di bilancio al Vostro esame rappresenta anche un ulteriore tassello nell'attuazione della delega fiscale, in quanto rende strutturale l'accorpamento su tre scaglioni delle aliquote Irpef – già in vigore, in via transitoria, nell'anno in corso – e inizia a mettere mano al complesso sistema delle detrazioni fiscali attraverso un meccanismo basato su due indicatori: il reddito e il moltiplicatore parametrato alla situazione familiare del contribuente.

La **stabilizzazione delle tre aliquote Irpef è certamente apprezzabile**. Infatti, la riduzione delle imposte per i redditi medio-bassi ha permesso di rafforzare nelle buste paga l'effetto del taglio del cuneo fiscale, sostenendo i salari delle fasce più deboli della popolazione.

Riteniamo, pertanto, che gli interventi messi in campo dal Governo siano in linea con i principi fissati dalla legge delega per la riforma fiscale e, in particolare, con l'art. 5, che prevede la graduale transizione, nel rispetto del principio di progressività, verso un modello ad aliquota unica e la contestuale revisione complessiva del sistema delle detrazioni. In questo senso è certamente positiva l'intenzione anticipata dal Governo di **proseguire il percorso di riduzione delle aliquote Irpef** attraverso un ulteriore intervento sullo scaglione intermedio: una misura che garantirebbe la diminuzione della pressione fiscale sulle famiglie e sul ceto medio, uscito anch'esso indebolito e impoverito dall'inflazione degli ultimi due anni. È, questo, un obiettivo ineludibile, per garantire equità alla riforma, specie a fronte del

taglio delle detrazioni, che altrimenti risulterebbe penalizzante per una fascia importante dei contribuenti, con redditi superiori a 75.000 euro. Le risorse provenienti dall'adesione al concordato preventivo biennale dovranno dunque convergere in questa direzione.

Proprio con riferimento al **concordato preventivo biennale**, segnaliamo che, a partire dalla sua entrata in vigore, nel febbraio di quest'anno, si è determinata una **situazione di incertezza**, a danno dei contribuenti e degli operatori del settore, che ha certamente ridimensionato l'adesione all'istituto concordatario. Abbiamo riscontrato un'oggettiva impossibilità di comunicare correttamente alla clientela la disciplina del CPB, per una serena valutazione del contribuente della decisione circa l'adesione.

In un'ottica più generale riteniamo fondamentale che il Governo prosegua nell'attuazione di tutti i principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 5 della legge delega per la riforma fiscale: tagliare il prelievo fiscale è certamente apprezzabile, ma altrettanto importante è approdare ad un sistema coerente, efficiente e senza spazi di iniquità.

Ebbene, dobbiamo rilevare che, fino ad oggi, i provvedimenti di attuazione della riforma, e in particolare le misure sull'Irpef, non hanno affrontato **le carenze inerenti l'equità orizzontale del modello vigente**. Come più volte segnalato, **permangono differenze considerevoli nell'ammontare delle imposte pagate, a parità di reddito prodotto, da lavoratori dipendenti e autonomi**, a danno di questi ultimi. Divari marcati soprattutto sui redditi bassi. Ribadiamo allora che un fisco equo è un fisco nel quale soggetti che realizzano lo stesso ammontare di reddito devono essere sottoposti al medesimo carico fiscale, a prescindere dalla natura dei loro redditi: è questa l'indicazione che si ricava anche dai criteri di delega, ed è per noi una rotta obbligata.

Le criticità sulla sanità pubblica - La sanità pubblica costituisce un capitolo centrale della manovra, perché essa rappresenta una delle maggiori criticità da fronteggiare.

Da più parti è già stata rilevata l'inadeguatezza delle risorse stanziare per il comparto. Qui, desideriamo rappresentarVi la nostra delusione per **l'assenza di risorse per la medicina convenzionata**.

Ciò accade a fronte del grave disagio manifestato ormai da tempo dall'intera categoria dei medici di famiglia e dei pediatri di libera scelta, e nonostante il PNRR preveda di riformare il sistema sanitario in un'ottica di potenziamento della medicina territoriale.

Ed infatti, la sanità pubblica disegnata dal PNRR è una sanità plurale, che aspira a tener conto delle similitudini e delle differenze che caratterizzano la mappa del nostro Paese. È alla medicina di base, anche in forma associata, che si guarda per migliorare la domiciliarità, favorire le prestazioni diagnostiche di primo livello, raggiungere le coperture vaccinali e approntare una risposta continuativa attraverso gli ambulatori *spoke* aperti 12 ore al giorno. Si tratta, dunque, di un modello ben diverso da quello attualmente esistente, e un cambiamento di tale portata non può realizzarsi se le risorse stanziare non convergono verso

questo obiettivo. In altri termini, **non si può, da un lato, perseguire il potenziamento della medicina territoriale e, dall'altro lato, abbandonare a se stessi i medici che operano sul territorio.**

La recente firma dell'Accordo Collettivo Nazionale 2019-2021 – e la sua entrata in vigore con l'adozione dell'Atto d'Intesa del 4 aprile 2024 in Conferenza Stato Regioni – testimoniano la comune intenzione di arrivare rapidamente a completare il percorso di riforma della medicina territoriale. In tale ottica, auspichiamo che entro fine anno si dia via libera all'atto di indirizzo per **avviare finalmente le trattative necessarie alla firma dell'Accordo Collettivo Nazionale per il triennio 2022-2024**, al fine di aggiornare ulteriormente le norme e adeguarle alle esigenze attuali, comprese le progettualità legate al PNRR.

Sono, queste, azioni prioritarie alla luce della consapevolezza che il territorio è sempre meno presidiato da medici e la situazione è destinata a peggiorare notevolmente, dal momento che sempre meno giovani laureati scelgono la medicina generale.

Le cause sono ben note: carichi di lavoro insostenibili, burocrazia opprimente, condizioni lavorative critiche e, all'inizio del percorso, una borsa di studio con un tasso di copertura tra i più bassi con una remunerazione per ogni singola borsa che è inferiore alla metà di quanto previsto per le borse universitarie.

La manovra non solo non colma l'**ingiustificato divario tra la borsa di studio riconosciuta agli specializzandi e quella riconosciuta ai medici in formazione in medicina generale**, ma prevede (Art. 59) un incremento della borsa specificamente destinato a determinate discipline in quanto meno richieste. Ebbene, tra queste incomprensibilmente non rientra la medicina generale, nonostante ormai da anni questo percorso sia scelto da pochissimi neolaureati e spesso solo come soluzione temporanea, in attesa di accedere ad altre specializzazioni più "appetibili". Per invertire la rotta occorre **umentare subito l'importo della borsa per la formazione specifica in medicina generale e trasformare il corso di formazione in specializzazione universitaria** (laddove, attualmente, l'Italia è uno dei pochi Paesi europei a non avere uno specifico percorso accademico per l'accesso alla professione di medico di medicina generale).

Parallelamente, occorre stabilire un collegamento efficiente tra la formazione teorica e quella pratica, rendendo **strutturale per tutti i tirocinanti la formazione-lavoro negli studi dei medici di famiglia**, e definendo percorsi formativi in collaborazione con le Università per la formazione teorico-pratica in tema di rapporto ospedale-territorio.

Misure di welfare a sostegno della natalità e della famiglia - Per incentivare la natalità e contrastare il fenomeno del declino demografico, la manovra dispone azioni (art. 31-33 del disegno di legge) che mirano a sostenere economicamente le famiglie meno abbienti nelle fasi cruciali della vita genitoriale.

Condividiamo la scelta di sostenere economicamente le famiglie appartenenti alle classi di reddito medio-basse, in considerazione delle ingenti spese che devono essere generalmente sostenute in prossimità della nascita o dell'adozione dei figli. **Tali previsioni sono, inoltre, dirette alla generalità dei lavoratori, evitando così di acuire ulteriormente il gap di tutele esistente tra l'area del lavoro subordinato e quella del lavoro autonomo.**

In particolare, l'art. 31 introduce il "Bonus nuove nascite". Nella stessa direzione, i successivi art. 32 e 33 del disegno di legge dispongono il potenziamento del "Bonus asilo nido", prevedendo condizioni di accesso meno rigide, con l'obiettivo di ampliare la platea dei possibili beneficiari della misura.

La manovra riserva uno spazio anche ad altri interventi di carattere *welfaristico* che riteniamo di estremo interesse per il nostro settore, mirando a stimolare l'occupazione delle lavoratrici dipendenti ed una più equa ripartizione degli oneri familiari.

In questo senso, l'art. 35 del disegno di legge dispone il finanziamento di un esonero parziale dal pagamento della contribuzione a carico delle lavoratrici subordinate o autonome, che siano madri di due o più figli e titolari di reddito imponibile ai fini previdenziali inferiore a 40.000 euro su base annua. Si tratta di un intervento di sicuro interesse per il nostro settore essendo destinato anche alle lavoratrici autonome.

Sono meritevoli di apprezzamento, altresì, le modifiche alla disciplina dell'**indennità per il congedo parentale usufruito dai lavoratori dipendenti** nell'arco dei primi 6 anni di vita del figlio. L'art. 34 del disegno di legge rende strutturale l'incremento di tale trattamento indennitario (ordinariamente fissato al 30%), all'80% della retribuzione imponibile, estendendo anche la durata massima del beneficio fino a tre mesi per coloro che terminano il periodo di congedo obbligatorio di maternità o paternità entro il 31 dicembre 2024.

Sul punto, è necessario evidenziare come la manovra destini cospicue risorse per il miglioramento delle tutele riservate ai lavoratori subordinati, **senza però riservare alcuna copertura per il potenziamento delle misure di *welfare* riconosciute ai professionisti, ed in particolare a quelli iscritti alla Gestione separata Inps**, già largamente deficitarie rispetto a quelle garantite ai lavoratori aderenti ad altre gestioni previdenziali.

In linea con i più recenti indirizzi dell'Unione Europea in tema di universalità dei sistemi di *welfare* (e in particolare con la Raccomandazione Ue sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, adottata nel 2018) e con alcuni degli obiettivi espressi nel presente disegno di legge, riteniamo prioritari interventi di sostegno alla natalità, ai nuclei familiari con figli e al *work-life balance*, quali l'aumento dell'importo minimo per l'indennità di maternità e per il congedo parentale, la riduzione dei requisiti economici per l'accesso all'indennità di degenza ospedaliera, la deducibilità dei contributi versati volontariamente dai titolari di reddito da lavoro autonomo per l'adesione a enti costituiti nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di settore, che hanno come finalità l'erogazione di servizi di assistenza sanitaria integrativa.

* * *

Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

8

L'esame di questo disegno di legge si svolge quasi alla metà della Legislatura: sono trascorsi mesi travagliati, certo, durante i quali è risultato difficile formulare strategie di lungo periodo per una crescita economica duratura.

Emerge ora la consapevolezza che gli obiettivi fin qui formulati e in corso di definizione – anche i più ambiziosi, come quelli inerenti la riforma fiscale – non sono sufficienti a ridare il necessario slancio alla nostra economia, in un'Europa che complessivamente cresce poco e mostra segni di fragilità nel contesto globale.

È questo il momento di definire con precisione, a partire dal dialogo con le parti sociali, un'agenda per la crescita, da realizzare nella seconda parte della Legislatura e in continuità con l'azione fin qui intrapresa. All'interno di questa agenda, dovranno trovare spazio gli obiettivi di sviluppo del comparto delle libere professioni – che rappresenta già oggi un settore determinante dell'economia e della società italiana, ma su cui riteniamo si debba puntare maggiormente, per mettere a frutto, a beneficio di tutti, i suoi straordinari talenti.