

Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso le Commissioni riunite “Bilancio” della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, sul Documento di Economia e Finanza 2024 (Doc. LVII, n. 2)

22 aprile 2024

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

il Documento di Economia e Finanza per il 2024 presenta caratteristiche del tutto peculiari rispetto al passato, che dipendono dall’attuale fase di definizione della nuova *governance* europea della finanza pubblica: il nuovo Patto di Stabilità e Crescita è noto nelle sue coordinate generali, ma è ancora in via di approvazione definitiva, e mancano gli strumenti attuativi attraverso cui gli organismi dell’Unione guideranno e valuteranno i piani nazionali.

Il DEF risente di queste incertezze regolative, e offre dati e informazioni limitate ad una fotografia dell’esistente.

È essenziale che le laboriose procedure di Bruxelles non ostacolino una riflessione approfondita e lungimirante sullo stato dell’economia italiana e sugli interventi necessari per il suo consolidamento e la sua crescita. L’Europa tutta, e l’Italia in particolare, attraversano una fase inedita di transizione in uno scenario globale in rapidissima trasformazione: ciò impone di traguardare orizzonti vasti e di ripensare approcci tradizionali di politica economica.

A questo scopo, è nostro auspicio che, a partire da questo ciclo di audizioni e con maggiore consistenza nei prossimi mesi, Governo e Parlamento avviino una consultazione ampia con le parti sociali, per predisporre le strategie per la crescita, tanto in prospettiva immediata – la manovra per il 2025 – quanto di lungo periodo.

## Parte I

### Il contesto macroeconomico, l'andamento della finanza pubblica e le priorità di lungo periodo per l'economia e la società italiana

2

#### *Lo scenario macroeconomico: PIL, deficit, debito pubblico*

Il DEF tratteggia uno scenario macroeconomico che offre alcuni spiragli di ottimismo, assieme a evidenti elementi di preoccupazione.

**Sono positive le previsioni sul rientro dell'inflazione**, che dopo il picco degli scorsi anni sembra indirizzata al raffreddamento. Questo comporterà il calo dei tassi di interesse, con notevoli vantaggi sia sul debito pubblico che su consumi e investimenti; e soprattutto la tenuta del potere d'acquisto dei salari. Di fronte ai rischi epocali che gravano sulla stabilità geopolitica, la ricchezza delle famiglie è un *asset* determinante, perché spinge il mercato interno rendendo l'economia nazionale più solida. Si è dunque rivelata saggia e ben calibrata la scelta della scorsa manovra di sostenere la classe media attraverso gli interventi sulla riduzione del cuneo fiscale, senza tuttavia assecondare la spirale inflazionistica.

Destano preoccupazione, invece, altri due dati: mi riferisco al PIL, previsto stabilmente in crescita dell'1% per l'anno in corso e per il triennio; e all'andamento del *deficit*, che nel triennio andrà ad acuirsi, con il rischio di incorrere in una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea.

Il **dato sul PIL** è accolto dal Governo come un indice di solidità e resilienza dell'economia italiana, che nonostante le crisi del periodo 2019-2023 è riuscita a riallinearsi sui valori consueti, con tempi di reazione più rapidi delle maggiori economie europee.

E tuttavia, **la stabilizzazione di una crescita all'1% è anche la conferma dei limiti strutturali della nostra economia**: non si deve dimenticare che la crescita globale si attesta al 3%, trainata dalle due locomotive statunitense e cinese. Le aspettative di agganciare correnti di crescita accelerate, che il PNRR aveva ingenerato, si sono rivelate troppo ottimistiche. Le scelte, assai pragmatiche e da noi condivise, di rideterminazione del Piano hanno valorizzato programmi con scadenze e obiettivi plausibili, sacrificando traguardi più ambiziosi. L'economia italiana pertanto resta limitata da uno sviluppo tecnologico incompleto, da un alto costo del lavoro, da una elevata pressione fiscale e da reti infrastrutturali, energetiche e di servizi amministrativi farraginose; e procede navigando lungo costa, trainata da settori che offrono margini di crescita ridotti.

In questo scenario, **le previsioni sul deficit acquiscono le preoccupazioni**, anche perché circondate da incertezze che dipendono – e questo è un elemento su cui occorrerebbe

una riflessione più approfondita – da errori di valutazione dei conti pubblici, che chiamano in causa le responsabilità degli istituti preposti. Ad oggi, non è ancora misurabile con certezza la mole di spesa imputabile ai crediti d'imposta derivanti dai bonus edilizi.

Nella prospettiva, certamente prioritaria, del contenimento della spesa pubblica, è in ogni caso da valorizzare l'impegno nel contenimento del debito pubblico. Superata la fase delle crisi "concatenate" (pandemica, economica, geopolitica, dell'approvvigionamento delle risorse energetiche, inflazionistica), **è ora necessario recuperare l'equilibrio della finanza pubblica, che è condizione di stabilità e sicurezza.** È vero che i titoli del debito italiano continuano ad essere collocati con efficienza; ma è anche vero che **la spirale della spesa pubblica è preoccupante, mentre mancano interventi credibili sulla revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni.** Su questo fronte, segnaliamo a Governo e Parlamento l'indifferibilità di un piano coraggioso di *spending review*, che assicuri la trasparenza anche tramite il coinvolgimento di organismi esterni, per ottimizzare la spesa e far confluire le risorse verso le priorità della società italiana: sanità, scuola, servizi locali.

### ***Dopo il Superbonus: le prospettive sull'efficienza energetica e la sostenibilità dei fabbricati***

Nell'obiettivo di salvaguardare i conti pubblici, **il Governo ha intrapreso da tempo un indirizzo di contenimento delle agevolazioni fiscali in materia edilizia.** Da ultimo, il decreto-legge 39/2024 (c.d. D.l. "Agevolazioni fiscali edilizia") è intervenuto eliminando ogni tipo di sconto in fattura e cessione del credito per tutte le tipologie che ancora lo prevedevano.

È emersa una consapevolezza circa gli ingenti costi di queste misure: secondo le previsioni iniziali, il Superbonus 110% avrebbe richiesto l'impegno di 37 miliardi, ed invece ha raggiunto la soglia dei 122 miliardi. E, secondo le più recenti stime, il conto rischia di superare i 140 miliardi di euro.

Al contempo, il Superbonus 110% e gli altri bonus edilizi (Eco-bonus, Sisma-bonus, Bonus facciate, Bonus ristrutturazioni) hanno svolto un ruolo determinante per favorire la sostenibilità energetica dei fabbricati, e più in generale nel sostegno della crescita economica degli ultimi quattro anni, dapprima trainando la difficoltosa ripresa *post* pandemica e successivamente generando un impatto positivo sull'occupazione e il rilancio del settore delle costruzioni.

Pertanto, **la liquidazione del Superbonus impone l'individuazione di una strategia alternativa che assicuri continuità a questi processi.**

È di pochi giorni fa la definitiva approvazione della **direttiva sulla Energy performance of building (cosiddetta direttiva "case green").** La direttiva prevede che gli

Stati membri riducano il consumo medio di energia primaria degli edifici residenziali del 16% entro il 2030, per poi arrivare al 20-22% entro il 2035, e raggiungano le emissioni zero entro il 2050. Gli edifici di nuova costruzione dovranno garantire emissioni zero già dal 2030.

Sono obiettivi particolarmente sfidanti per il nostro Paese: basti pensare che secondo le stime ben 1,8 milioni di edifici residenziali, sul totale di circa 12 milioni di immobili residenziali, rientrano tra gli edifici più energivori (classe G), e circa 9 milioni di edifici residenziali ricadono in classe E, F e G. Secondo uno studio di Nomisma, il costo del recepimento della direttiva sarà di 35 miliardi di euro all'anno per i prossimi 10 anni.

E tuttavia, diverse e convincenti ragioni spingono a puntare su questo obiettivo, rendendolo un *target* strategico per la crescita di lungo periodo. Esistono fondi *ad hoc* messi a disposizione dall'Unione Europea, mentre lo stesso Patto di Stabilità e Crescita prevede che le spese per la sostenibilità potranno giustificare deroghe alle regole stringenti sul debito. La direttiva lascia agli Stati membri la scelta sull'adozione di un'ampia gamma di strumenti d'investimento e di finanziamento abilitanti, quali «prestiti per l'efficienza energetica e mutui ipotecari per la ristrutturazione degli edifici, contratti di rendimento energetico, incentivi fiscali, sistemi di detrazioni fiscali, sistemi di detrazioni in fattura, fondi di garanzia».

**È dunque opportuno mettere mano ad una revisione complessiva del sistema di detrazioni fiscali nel settore dell'edilizia**, al fine di garantire semplificazione, sistematicità e stabilizzazione delle misure agevolative, eventualmente accorpando tutti i bonus sotto un'unica detrazione fiscale, e disporre altresì risorse per contribuire alle spese dei privati, anche per assicurare un controllo dei prezzi dei materiali.

### *Sostegno ai salari, taglio del cuneo contributivo e politiche per la natalità*

È particolarmente apprezzabile la centralità che il Governo intende attribuire al **rifinanziamento del taglio del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro per i redditi medio-bassi**. Nonostante il rientro tendenziale dell'inflazione, il recupero del potere di acquisto delle famiglie risulta tuttora limitato: si tratta di un'esigenza di equità sociale e di una leva di crescita economica. Questa resta, pertanto, una priorità per il Paese, anche nella direzione di un intervento strutturale.

Le parti sociali, frattanto, sono impegnate nel rinnovo dei contratti collettivi. Per quel che riguarda il nostro settore, ricordiamo che nel mese di febbraio **Confprofessioni, unitamente alle controparti sindacali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs, ha rinnovato il CCNL per i dipendenti degli studi e delle attività professionali, assicurando un pieno recupero dell'inflazione per il personale del settore**, permettendo ai datori di lavoro di adeguarsi gradatamente. Altri importanti rinnovi sono avvenuti nel terziario, segno che le parti sociali sono in grado di rinvenire autonomamente soluzioni sostenibili che rispondono all'esigenza di adeguare i redditi dei lavoratori dipendenti rispetto

all'andamento dell'inflazione, tenendo contestualmente in considerazione le condizioni di straordinaria pressione ed incertezza in cui versano i datori di lavoro.

Occorre peraltro ribadire che i rinnovi contrattuali dovrebbero essere incentivati dal Governo, anche per conseguire gli obiettivi prefissati dalla direttiva europea sul salario minimo adeguato, che impone agli Stati membri di estendere la copertura della contrattazione collettiva. Uno sforzo della finanza pubblica nella direzione della detassazione e decontribuzione degli aumenti salariali concordati dalle parti sociali maggiormente rappresentative potrebbe rappresentare un efficace contributo ai rinnovi contrattuali, che implicano una crescita stabile dei salari, anche grazie all'integrazione tra componenti economiche e prestazioni di *welfare* di settore, che in talune realtà rappresentano elementi indispensabili per il benessere dei lavoratori e delle famiglie.

### *L'economia dei servizi professionali*

Le analisi sulla composizione del Prodotto interno indicano **il crescente protagonismo del comparto dei servizi rispetto alla produzione industriale.**

**È un dato coerente con la transizione in atto in tutte le economie avanzate:** il mercato interno e l'economia del *web* incrementano la domanda di servizi per la persona, la salute e il benessere, per la casa e gli animali da compagnia, per il tempo libero e le vacanze, per la pianificazione e la gestione degli investimenti, per la consulenza alle imprese nelle strategie di *marketing*, nei servizi *online*, nella digitalizzazione, nella *compliance* fiscale.

In questo ambito variegato, il più alto tasso di crescita e innovazione è senz'altro rappresentato dai servizi professionali, che intercettano con dinamismo le esigenze, vecchie e nuove, della società. Come il rapporto Supiot aveva previsto già diversi anni fa, **è in atto una nuova "grande trasformazione", che valorizza il lavoro autonomo professionale, a discapito delle forme tradizionali di lavoro dipendente nell'ambito della grande industria. Una tendenza destinata a crescere nei prossimi anni, incentivata dallo sviluppo dell'economia delle piattaforme, che intermediano servizi professionali su mercati globali, al di sopra dei tradizionali confini nazionali.** Basti pensare che i lavoratori tramite piattaforma cresceranno in Europa in un solo anno dagli attuali 20 milioni ai circa 45 milioni. E non sono solo *rider*, autisti o trasportatori, ma anche *web designer*, consulenti, *personal trainer*, fisioterapisti, psicologi, *designer* di interni, traduttori. La migrazione delle professioni verso l'intermediazione telematica è rapida e generalizzata, e va compresa e governata.

**In Italia, il lavoro autonomo professionale rappresenta un'eccellenza in termini di competenze, e contribuisce per una quota consistente e crescente al Prodotto interno.** Ma il settore risente di **limiti strutturali, dovuti alle dimensioni organizzative ridotte, sovente individuali,** e alla conseguente limitatezza degli investimenti nelle

infrastrutturali digitali, nel personale dipendente, nell'internazionalizzazione. A fronte di un mercato che va integrandosi a livello sovranazionale, **o si opta per un efficace sostegno alla crescita dimensionale delle attività professionali, sostenendo l'aggregazione e gli investimenti nelle competenze e nelle infrastrutture digitali, o ci si condanna a subire una competizione sbilanciata**, con operatori internazionali che vantano dimensioni strutturali e risorse finanziarie ben maggiori, e che finiranno per occupare spazi di mercato.

## Parte II

### Stato di attuazione delle riforme e del PNRR e priorità per la manovra 2025

7

Come si è detto, il DEF non prospetta un piano di riforme e non lascia intravedere gli indirizzi della manovra economica per il prossimo anno. È sostanzialmente vuoto anche il capitolo dei disegni di legge collegati alla manovra, che usualmente consentono di valutare gli indirizzi di riforma legislativa che si promette di realizzare.

Nonostante questa condizione di “congelamento” delle linee di politica economica, è comunque possibile valutare i progressi di alcune grandi riforme, avviate ad inizio legislatura ed ancora in fase di attuazione, come quella fiscale e quella degli incentivi alle imprese; e fornire alcune indicazioni sulle priorità del Paese nella prospettiva delle parti sociali, che potranno essere di ausilio per Governo e Parlamento nel momento della predisposizione della manovra economica.

#### *Lo stato di attuazione delle riforme: a) la delega fiscale*

Il Governo è impegnato nell’attuazione della legge delega per la riforma fiscale (legge 9 agosto 2023, n. 111), che rappresenta una priorità ineludibile per ridare ossigeno alla nostra economia e ricostituire un rapporto sano, improntato alla fiducia, tra fisco e contribuenti.

Sono già stati varati dodici decreti legislativi, di cui otto pubblicati in Gazzetta Ufficiale e altri quattro all’esame delle competenti Commissioni parlamentari.

Un primo, fondamentale, passaggio per l’attuazione della legge di delega è rappresentato dal decreto legislativo di “Attuazione del primo modulo dell’Irpef” che ha accorpato le prime due aliquote Irpef, ovvero quelle del 23% e del 25%, in un unico scaglione. Una misura da ritenersi certamente apprezzabile. Infatti, la riduzione delle tasse per i redditi medio-bassi ha permesso di rafforzare nelle buste paga l’effetto del taglio del cuneo fiscale, previsto dalla legge di bilancio per il 2024, sostenendo i salari delle fasce più deboli della popolazione.

**Riteniamo fondamentale che il Governo prosegua nell’attuazione degli indirizzi contenuti nell’articolo 5 della legge delega per la riforma fiscale**, impegnandosi già per il 2025 per la transizione del modello Irpef verso un sistema ad aliquota unica, provvedendo a razionalizzare il complesso sistema delle detrazioni e dei crediti d’imposta.

Va, infatti, sottolineato che i primi 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. Auspichiamo che nella prosecuzione dell'attuazione della revisione dell'Irpef venga realmente perseguito il principio dell'equità orizzontale, che costituisce una dei criteri direttivi dell'art. 5 della legge delega.

Chiediamo altresì un'accelerazione nell'approvazione del decreto di attuazione del principio di **neutralità fiscale delle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali**, comprese quelle riguardanti il passaggio da associazioni professionali a società tra professionisti, previsto dall'art. 5, co. 1, lett. f), della delega fiscale.

Le Società tra professionisti costituiscono il principale modello organizzativo in grado di sostenere i processi di aggregazione delle attività professionali e possono rappresentare lo strumento per assicurare solidità, multidisciplinarietà e dinamicità ai professionisti italiani sul mercato europeo dei servizi professionali. La loro diffusione è tuttavia ancora molto limitata. La causa della ritrosia dei professionisti ad aggregarsi è da ricercare, anzitutto, nei limiti strutturali della disciplina fiscale dello strumento delle Stp, che considerando "realizzativa" la trasformazione degli studi mono-professionali e associati in Società tra professionisti, disincentiva le aggregazioni. Problematica, peraltro, colta dal legislatore, che tra gli obiettivi della delega ha individuato proprio l'applicazione del principio di neutralità fiscale alle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali.

Per tali ragioni **riteniamo prioritaria l'approvazione del decreto di attuazione di riforma delle STP** al fine di rimuovere uno dei principali ostacoli alla crescita e allo sviluppo dell'intero comparto dei servizi professionali.

### *Lo stato di attuazione delle riforme: b) la delega per la revisione degli incentivi alle imprese*

Con riferimento alla riforma del sistema degli incentivi alle imprese, la legge 27 ottobre 2023, n. 160 ha delegato il Governo a mettere mano ad un ripensamento complessivo della materia.

Come è noto, la delega, oltre a razionalizzare, sfortire ed omogenizzare gli incentivi presenti sia a livello nazionale che regionale, sancisce espressamente **il principio di parità di trattamento per tutti gli operatori economici (imprese e professionisti) ai fini dell'accesso agli incentivi**: una battaglia che Confprofessioni ha sostenuto per anni, evidenziando l'esigenza di garantire pari opportunità a tutte le forze economiche che contribuiscono alla crescita del Paese.

È nostro auspicio che **l'attuazione della delega sia rapida**, per consentire l'avvio di programmi di sostegno alle imprese più efficienti ed aggiornati alle trasformazioni in corso.



Come detto in precedenza, sarà qui essenziale studiare **un piano di sostegno espressamente mirato allo sviluppo dimensionale e organizzativo delle attività professionali**, in particolare sul fronte della digitalizzazione degli studi professionali

Il DEF lascia intravedere un ripensamento del Governo rispetto allo strumento, molto utilizzato nelle politiche di incentivazione e sostegno degli ultimi anni, del credito d'imposta. A nostro avviso, questo metodo esibisce una maggiore flessibilità rispetto agli altri strumenti a disposizione del legislatore, sia in termini di maggiore rapidità dei tempi di concessione, sia in termini di semplificazione burocratica. Allo stesso tempo, siamo consapevoli che il sistema di cessione dei crediti ha generato alcune criticità: su tutte, le truffe legate alla circolazione illimitata e non adeguatamente monitorata dei crediti d'imposta o di crediti che risultavano poi inesistenti. A fronte di questi rischi, evidenziamo il ruolo fondamentale che può essere svolto dal **professionista certificatore**, il quale può svolgere un ruolo sostanziale per evitare le frodi a danno dello Stato, senza rinunciare a questo strumento.

### *Il processo di attuazione del PNRR*

In un contesto di risorse limitate e priorità di contenimento della spesa, è inevitabile che l'attuazione del PNRR attiri la massima parte delle aspettative in termini di strategie di sostegno alla crescita e all'innovazione. Concluso il processo di revisione del Piano – che Confprofessioni, tramite la Cabina di regia PNRR, ha condiviso – occorre concentrarsi sul raggiungimento dei nuovi obiettivi, nella consapevolezza che l'Italia, nell'attuale delicata fase economica, non può permettersi inadempienze.

Inoltre, il Piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine (che rappresenta il fondamento della nuova *governance* economica europea) sarà redatto a partire dai risultati già conseguiti con il PNRR, consolidandone gli investimenti e le riforme con particolare riferimento alla transizione digitale ed ecologica. Anche per tali ragioni, riteniamo che non debba essere esclusa a priori nessuna opzione che possa facilitare il raggiungimento dei risultati del PNRR, inclusa la proposta di lavorare ad un accordo a livello europeo per l'estensione della scadenza finale oltre il 2026.

Come già nell'audizione alla Camera dei deputati sul decreto PNRR-*quater*, sottolineiamo anche in questa sede **l'importanza di garantire risorse alternative a copertura dei progetti esclusi dal PNRR**. Infatti, gli investimenti per la rigenerazione urbana, per la riduzione del rischio idrogeologico, i piani urbani integrati, la Strategia nazionale per le aree interne sono tutti interventi che possono contribuire in maniera determinante allo sviluppo dei territori – e finalmente porre rimedio a situazioni di svantaggio che spesso si protraggono da molti decenni. In particolare, come abbiamo più volte sottolineato, riteniamo che **il monitoraggio e la misurazione del rischio idrogeologico, la messa in sicurezza del territorio e la prevenzione** costituiscano la più importante

“grande opera pubblica” di cui l’Italia ha bisogno. Il ruolo sussidiario dei liberi professionisti che operano sui territori – in questo ambito, come pure negli altri sopra citati – rappresenta un grande potenziale che deve essere colto al fine di concludere con successo la delicata fase attuale, di implementazione degli investimenti.

Riteniamo che sia parimenti importante portare a termine gli interventi previsti dalla missione Salute, contestualmente all’incremento della spesa sanitaria nazionale e nel quadro di un’azione sinergica sui tre fronti delle strutture, della transizione digitale e del personale.

Sotto il primo profilo, **il PNRR modifica profondamente l’assetto dell’assistenza sanitaria territoriale**, rifondandola su tre modelli strutturali (Case della Comunità, Centrali Operative Territoriali e Ospedali della Comunità). A fronte dei ritardi nell’attuazione, con la revisione del Piano i *target* quantitativi sono stati rimodulati prevedendo di completare gli interventi stralciati attraverso risorse nazionali. Ma questo non giustifica ritardi o incertezze nel completamento di un processo di primaria importanza per l’efficienza e la modernizzazione del sistema sanitario.

La valorizzazione delle nuove strutture e, in particolare, delle Case della Comunità, passa anche dal riconoscimento del **ruolo irrinunciabile degli studi dei medici di medicina generale**, quali presidi del Servizio Sanitario. Rapportandosi con le Case della Comunità, essi potranno consentire una vera capillarità dell’assistenza, tramite il lavoro di squadra dei professionisti sanitari. Occorre tenere conto delle specificità dei singoli territori anche al fine di imprimere una vera svolta al Sud e nelle regioni interne dove, sino ad oggi, strutture quali le Case della Salute hanno stentato ad affermarsi (mentre in altre regioni, come il Veneto o la Toscana, esse già appaiono realtà consolidate).

Sotto il secondo profilo, tra i diversi settori che compongono il mondo libero professionale, quello della sanità è oggi particolarmente coinvolto in un processo di rinnovamento all’insegna della trasformazione digitale avanzata. La telemedicina – che pure implica un importante sforzo di adattamento da parte dei professionisti – già appare solamente come un primo passo verso innovazioni ancora più complesse basate sull’intelligenza artificiale e sull’interoperabilità dei dati.

Crediamo che la messa a regime dei sistemi di telemedicina e del Fascicolo Sanitario Elettronico e, in prospettiva futura, di sistemi ancora più tecnologicamente avanzati possa contribuire a risolvere le attuali difficoltà nell’assistenza sanitaria di base. Perché ciò accada è necessario **sostenere con appositi incentivi l’acquisto delle infrastrutture necessarie e la formazione del personale sanitario**. Infatti, la quantità enorme di informazioni che i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta si troveranno a gestire impone di realizzare e installare *software* per la gestione dei dati (nonché *software* progettati per i cittadini che utilizzeranno i nuovi servizi informatici). All’adozione di tali strumenti innovativi dovrà accompagnarsi il contestuale adeguamento della normativa regolamentare, che contemperi adeguate tutele sia per il paziente, sotto il profilo della qualità della prestazione, che per il

professionista, sotto il profilo della responsabilità ed anche alla luce dei rischi legati alla sicurezza dei dati.

Infine, vi è il tema del personale che, come è noto, esula dal PNRR e richiede un'accurata pianificazione a livello nazionale per quegli investimenti in capitale umano che sono imprescindibili a dare un senso allo sforzo realizzativo delle nuove strutture e infrastrutture. In quest'ottica, **l'entrata in vigore della Convenzione di medicina generale 2019-2021** – che nei giorni scorsi ha avuto il via libera dalla Conferenza Stato Regioni – rappresenta un importante passo verso un recupero di attrattiva della professione di medico di base e, dunque, verso una soluzione al problema delle carenze numeriche, che auspichiamo possa riguardare nei prossimi anni tutti i professionisti della sanità.

### *Verso l'universalismo delle tutele di welfare*

La programmazione della politica economica esposta nel DEF risulta particolarmente carente rispetto alle politiche di *welfare*. È, questo, un ambito sul quale occorrerà una riflessione ad ampio spettro in vista della manovra economica.

Ed infatti, gli indirizzi dell'Unione Europea degli ultimi anni hanno fortemente investito nello **sviluppo dei sistemi di welfare nazionali**, a partire dal Pilastro europeo dei diritti sociali approvato a Göteborg nel 2018, favorendo in particolare la loro **vocazione universalistica, e dunque in una prospettiva di eguaglianza tra classi e categorie di lavoratori**.

**La raccomandazione UE del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi** ha identificato l'obiettivo comune agli Stati membri di una convergenza verso sistemi di *welfare* universalistici, pur senza imporre forme specifiche di organizzazione dei servizi e delle prestazioni. Prendendo atto della transizione del lavoro verso forme autonome e flessibili, e della conseguente obsolescenza di modalità organizzative della protezione sociale dei lavoratori modellate sul lavoro dipendente, **la raccomandazione invita in particolare a valorizzare la cooperazione con i soggetti associativi e le parti sociali**, riconoscendo le virtualità insite in un sistema misto, pubblico e cooperativo, di copertura delle prestazioni.

A fronte di obiettivi tanto ambiziosi, la relazione della Commissione sull'attuazione della raccomandazione, del gennaio 2023, ha rilevato lo stato insoddisfacente della sua attuazione. Non c'è dubbio che **anche l'Italia si trovi in grave ritardo rispetto agli obiettivi della raccomandazione**, considerando che molte delle coperture previste sono riconosciute, nel nostro sistema nazionale, in forma inadeguata. Ed infatti, da un lato, **un passo importante è stato compiuto con l'introduzione dell'ISCRO**, e con la sua messa a sistema, disposta dalla legge di bilancio per il 2024. D'altro canto, su altri fronti si registra

una carenza di tutele. Va dunque intrapresa con coraggio la strada del rafforzamento di un *welfare* per i lavoratori autonomi che, accanto alle prestazioni erogate dal sistema pubblico, stimoli e faciliti l'intermediazione delle realtà associative nell'erogazione, in forma mutualistica, di prestazioni di *welfare*. In questa prospettiva, **è il momento di pervenire ad una piena equiparazione tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi con riferimento alla detraibilità fiscale delle spese sostenute per l'adesione a fondi sanitari integrativi**, con particolare attenzione a quelli a scopo mutualistico, istituiti nell'ambito della bilateralità di settore. Le reti associative per l'erogazione di prestazioni assistenziali possono rappresentare un fondamentale supporto solidaristico in una fase di particolare contrazione dei redditi della categoria, e possono contribuire, in sinergia con la sanità pubblica, ad alleggerire e rendere più efficiente il sistema integrato pubblico-privato della sanità.

Gli organismi bilaterali costituiti nell'ambito del CCNL degli studi professionali – che come detto abbiamo è stato rinnovato poche settimane fa – da anni tendono ad estendere gli strumenti previsti per i lavoratori dipendenti anche ai liberi professionisti che intendano iscriversi. La detraibilità dei costi di iscrizione, in condizioni di parità con i lavoratori dipendenti, andrebbe dunque a consolidare questa risorsa del privato sociale, in linea con i valori costituzionali.

### *Intelligenza artificiale e lavoro intermediato dalle piattaforme*

Il DEF indica tra i collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2025 il disegno di legge recante norme di principio in materia di intelligenza artificiale.

A seguito dell'adozione dell'*Artificial Intelligence Act* dell'Unione Europea, l'adeguamento della legislazione italiana su questo tema è senz'altro opportuno. **Lo sviluppo delle tecnologie di I.A. avrà effetti potenzialmente significativi per i diritti fondamentali, le attività economiche e le forme di organizzazione del lavoro.** Essa implica rischi che devono essere adeguatamente fronteggiati e al contempo dischiude opportunità di crescita, occupazione e miglioramento delle condizioni di vita per tutti i lavoratori.

Il comparto delle libere professioni non è certo esente da queste sfide, come sta emergendo dai lavori della Commissione Lavoro della Camera dei deputati, che sta svolgendo una preziosa indagine conoscitiva sul tema: la componente tecnologica è ormai da tempo determinante nello svolgimento delle prestazioni professionali e nell'organizzazione e gestione degli studi, tanto nelle professioni tecniche – da sempre all'avanguardia su questo fronte – quanto nelle professioni sanitarie e delle aree legali ed economiche.

Il Governo sta già predisponendo una bozza di disegno di legge in materia, nella quale, a quanto risulta, l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nelle professioni intellettuali «è consentito esclusivamente per esercitare attività strumentali e di supporto all'attività professionale richiesta e con prevalenza del lavoro intellettuale oggetto della prestazione d'opera», e comunque informando il cliente circa l'utilizzo da parte del professionista di ausili di I.A. È un presidio normativo pienamente condivisibile, che assume valore particolare laddove la prestazione è svolta da remoto: **nell'intermediazione telematica può celarsi il rischio che si deleghino prestazioni professionali a sistemi di I.A. e a macchinari evoluti, eventualmente gestiti da personale tecnico privo di qualifica professionale**; in questi casi, il cliente non ha la possibilità di verificare personalmente la reale professionalità del suo interlocutore e la personalità della prestazione.

Ma occorrerebbe affiancare a questa previsione anche **presidi normativi relativi alle piattaforme che intermediano il mercato dei servizi professionali prestati da lavoratori autonomi**: in questi casi, è essenziale che sia garantito il controllo sulla qualifica professionale di chi presta il servizio, specie laddove la nazionalità del professionista non coincida con quella del cliente; e vanno garantiti i diritti del lavoratore **dall'abuso da parte delle piattaforme di algoritmi per la regolazione del mercato, secondo i metodi, molto avanzati, contenuti nella proposta di direttiva sul lavoro tramite piattaforma**, che è all'esame del Parlamento europeo, e che dovrebbe essere approvata in quest'ultimo scorcio di legislatura a Bruxelles.