

Commissioni congiunte 5^a Camera e 5^a Senato

Audizione sul Documento di finanza pubblica 2026 (Doc. CCXL, n. 2)


(27 aprile 2026)

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

il Documento di Finanza Pubblica per il 2026 offre una rappresentazione accurata dello stato di salute della nostra economia, a partire dai principali indicatori finanziari e dalle tendenze macroeconomiche in atto.

Siamo ormai prossimi al completamento della Legislatura e ancor più vicini alla chiusura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che ne ha inevitabilmente segnato la rotta. Pertanto, è doveroso formulare – sulla base dei dati ufficiali – una valutazione di sintesi dell’operato di Governo e Parlamento. Non già per stilare inutili “pagelle” politiche, che non ci competono, ma per sottolineare le priorità da perseguire in questi ultimi mesi di attività parlamentare.

Ebbene, il DFP restituisce l’immagine di un Paese che ha recuperato equilibrio finanziario ma non ha ancora costruito le condizioni per una crescita sostenuta.



Parte Prima Il contesto macroeconomico

1.1. Il consolidamento della finanza pubblica

Sotto il profilo dell’andamento della finanza pubblica, il DFP descrive un quadro complessivamente positivo.

Sin dalla prima manovra di bilancio, l’azione del Governo e della maggioranza si è caratterizzata per un indirizzo di rigore, orientato al progressivo assorbimento degli squilibri accumulati negli anni precedenti, condizionati dall’eccezionalità della crisi pandemica e dalle conseguenti politiche espansive.

I dati contenuti nel DFP confermano che questo impegno ha prodotto risultati apprezzabili, nonostante la persistenza di un contesto internazionale instabile.

Nel 2025 il rapporto deficit/PIL si è attestato al 3,1%, in riduzione rispetto al 3,4% del 2024, e il quadro tendenziale indica un ulteriore rientro al 2,9% nel 2026, con un percorso discendente fino al 2,1% nel 2029. Parallelamente, il saldo primario è tornato in avanzo, raggiungendo lo 0,8% del PIL nel 2025 e attestandosi su un sentiero di rafforzamento negli anni successivi. Anche la dinamica del debito pubblico, pur risentendo ancora degli effetti delle misure straordinarie adottate negli anni passati, mostra segnali di stabilizzazione: dopo il livello del 137,1% del PIL nel 2025 e il picco previsto al 138,6% nel 2026, il rapporto debito/PIL è atteso su un percorso di graduale riduzione fino al 136,3% nel 2029.

Questi risultati consentono di collocare l'Italia in una posizione solida rispetto agli impegni assunti in sede europea. Il rientro del deficit al di sotto della soglia del 3% già nel 2026 pone le condizioni per l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi nel 2027, in linea con le raccomandazioni del Consiglio. Non si tratta ancora di un obiettivo pienamente conseguito, ma certamente di un traguardo ormai prossimo, che merita di essere valorizzato. Tanto più che il processo di consolidamento è avvenuto in presenza di *shock* esogeni rilevanti, legati in particolare alle tensioni geopolitiche e all'andamento dei mercati energetici.

E tuttavia, va osservato che l'impegno sul fronte del consolidamento del quadro finanziario non è stato accompagnato da una revisione strutturale della spesa pubblica. I dati mostrano una dinamica della spesa ancora sostenuta: la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche è pari al 51,2% del PIL nel 2025, in aumento rispetto al 50,4% del 2024. Il risanamento è stato dunque ottenuto prevalentemente attraverso il miglioramento delle entrate e il venir meno di alcune componenti straordinarie, più che mediante un riordino selettivo e strutturale delle uscite. È mancato, insomma, un programma di *spending review* incisivo, di medio e lungo termine, capace di incidere sull'efficienza della spesa tramite un ammodernamento dei processi organizzativi delle amministrazioni pubbliche.

Sul virtuoso processo di risanamento dell'equilibrio finanziario incombe, ora, l'incertezza derivante dal nuovo contesto geopolitico, con rischi immediatamente percepibili sulle prospettive di crescita e, ancor prima, sulla spirale inflattiva. È comprensibile che a fronte di scenari tanto foschi il Governo ipotizzi il ricorso allo sfioramento dell'equilibrio di bilancio, per sostenere i redditi medio-bassi e assicurare la stabilità dei costi dell'energia; non siamo certamente indifferenti ai doveri di solidarietà nei confronti di tutte le fasce della popolazione, ma riteniamo prioritario non disperdere gli sforzi compiuti fin qui, e mantenere costante il rigore che ha contraddistinto la Legislatura.

Un richiamo, questo, ancor più doveroso a fronte degli inviti che circolano nel dibattito pubblico ad impostare la prossima manovra di bilancio in senso espansivo.

1.2. La fragilità strutturale della crescita economica

A fronte degli apprezzabili risultati conseguiti nel consolidamento della finanza pubblica, assai diverso è il panorama descritto dagli indicatori della crescita economica. In questo ambito, il quadro che emerge dal DFP è frustrante.

Nel 2025 l'economia italiana è cresciuta dello 0,5%, e le previsioni per il 2026 indicano un incremento dello 0,6%, con una dinamica che rimane sostanzialmente invariata nel 2027 e solo marginalmente più favorevole negli anni successivi, attestandosi allo 0,8% nel 2028 e nel 2029. Si tratta di tassi di crescita modesti, che riflettono sia il deterioramento del contesto internazionale sia la debolezza strutturale della nostra economia.

Le prospettive formulate nei precedenti documenti di finanza pubblica risultano oggi ridimensionate, anche in conseguenza degli *shock* intervenuti nel corso del 2026, che hanno inciso negativamente sulle aspettative di crescita fino a tre decimi di punto percentuale nei prossimi anni. Tuttavia, sarebbe riduttivo attribuire esclusivamente a fattori esogeni la persistente fragilità della crescita italiana: essa appare piuttosto riconducibile a un'insufficiente capacità di orientare in modo strategico le politiche economiche verso obiettivi di sviluppo di medio-lungo periodo.

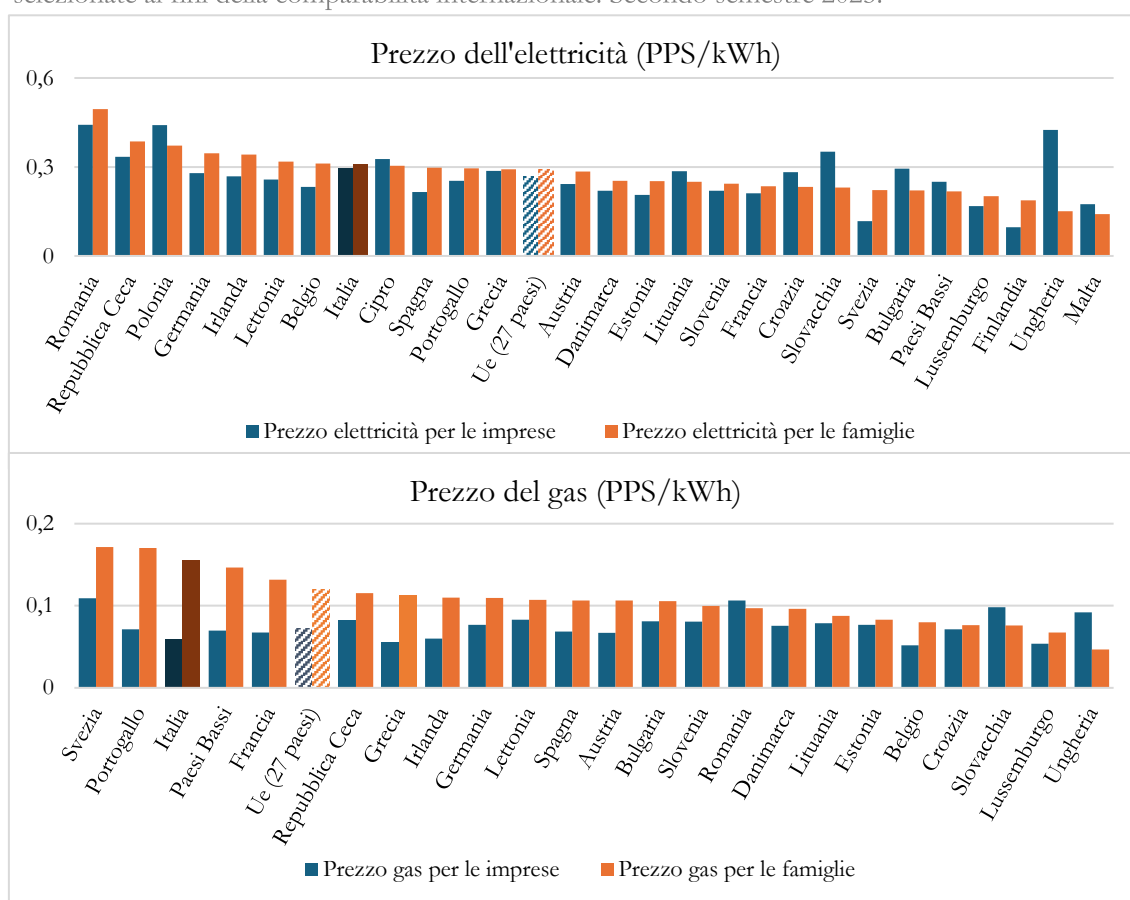
In questi anni, la notevole stabilità politica avrebbe potuto costituire l'ambiente ideale per un'azione di programmazione più ambiziosa, fondata su di una strategia condivisa con il sistema produttivo, sull'individuazione di priorità settoriali e sul sostegno alla transizione tecnologica ed energetica. L'azione di governo si è invece concentrata prevalentemente sulla riforma delle cornici regolative, in particolare in ambito fiscale e degli incentivi alle imprese. Si tratta di interventi certamente rilevanti, ma che, in assenza di una visione complessiva dello sviluppo, hanno prodotto effetti limitati sulla crescita. Un simile approccio potrebbe forse risultare adeguato in un sistema economico caratterizzato da elevata vitalità e capacità autonoma di investimento. Ma questa non è la condizione dell'economia italiana, che continua a presentare debolezze strutturali e che necessita, pertanto, di politiche di stimolo e di coordinamento strategico.

Particolarmente critica è la persistente condizione di dipendenza energetica che caratterizza il nostro Paese, che impone costi di approvvigionamento dell'elettricità e del gas per imprese e famiglie molto più alti rispetto alla media europea, e che ci espone a rischi strutturali in ragione delle ripetute crisi geopolitiche, che vanno innescandosi a catena (Figura 1).

4

Figura 1: Prezzi dell'energia per famiglie e imprese nei Paesi dell'Unione europea

Prezzi dell'elettricità e del gas naturale* per consumatori domestici e non domestici, espressi in PPS e comprensivi di imposte e oneri, riferiti a classi di consumo standard (DC, D2, IB, I3) selezionate ai fini della comparabilità internazionale. Secondo semestre 2025.



*Nei dati sul prezzo del gas naturale sono esclusi, per indisponibilità, Polonia, Cipro e Malta

Fonte: elaborazioni a cura dell'Osservatorio delle libere professioni su dati Eurostat

È una debolezza ben nota da molti anni, e avrebbe dovuto spingere ad accelerare gli investimenti sulle fonti rinnovabili. Al contrario, anche su questo fronte, il Governo si è concentrato sulla riforma degli strumenti normativi, a partire dalla ricodificazione del settore, senza conseguire risultati immediatamente percepibili.

1.3. Il completamento del PNRR

È diffusa la consapevolezza che la crescita – pur assai limitata – registrata in questi ultimi anni sia in larga misura riconducibile all’impulso derivante dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il DFP evidenzia come l’attuazione del PNRR abbia raggiunto – e in alcuni casi superato – gli obiettivi previsti fino al 2025, con un avanzamento significativo delle riforme e degli investimenti.

In questi anni, Confprofessioni ha seguito i progressi del PNRR partecipando a tutti gli incontri della Cabina di regia, e ci sentiamo di poter dare una valutazione complessivamente positiva circa la gestione del Piano. È stato in particolare apprezzabile lo sforzo profuso dalle amministrazioni centrali e locali nell’apprendimento di un nuovo metodo di gestione e rendicontazione dei fondi basato sulla *performance*. Uno sviluppo di competenze che rappresenta un lascito fondamentale per le amministrazioni pubbliche, e che è stato reso possibile anche dall’apporto dei liberi professionisti nella forma del reclutamento temporaneo.

Queste valutazioni vanno tuttavia contestualizzate nel complesso percorso di revisione e adeguamento del Piano.

Come è noto, nel 2025 esso ha subito una profonda revisione, che ha portato ad una massiccia riduzione delle risorse per le misure non attuabili nei tempi, al contestuale rafforzamento di altri investimenti (con uno spostamento complessivo di 14 miliardi) e all’utilizzo di strumenti finanziari per poter realizzare oltre la scadenza quegli investimenti che si sono dimostrati di particolare complessità attuativa come connettività, infrastrutture idriche, alloggi universitari e agricolo.

Non possiamo dunque nascondere il rammarico per le molteplici revisioni, all’esito delle quali il PNRR ha perso molto della sua ambizione originaria in tutte le missioni. Ad esempio, l’incentivo Transizione 5.0 per la trasformazione digitale ed ecologica delle imprese è stato fortemente ridimensionato, destinando le risorse alla versione meno “evoluta”, Transizione 4.0. E sono stati tagliati ben 1,4 miliardi destinati alle comunità energetiche, mentre il piano asili nido è stato addirittura dimezzato, così come è stato ridotto da 20.000 a 13.000 il numero di ricercatori universitari assunti da parte delle imprese. Una “corsa al ribasso” degli investimenti che risulta evidente soprattutto nelle missioni transizione ecologica e coesione e inclusione: obiettivi innovativi quali lo sviluppo dell’idrogeno, la strategia nazionale per le aree interne, il piano per la disabilità, i progetti di rigenerazione urbana e il programma Garanzia occupabilità lavoratori (GOL) sono stati tutti ridotti nel tempo.

Vi è poi la missione salute. Se alcuni investimenti, come ad esempio la telemedicina o l’assistenza domiciliare integrata, hanno raggiunto e superato i *target* previsti, altri sono stati, anche in questo caso, fortemente ridimensionati sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. E non possiamo ignorare le gravi difficoltà che riguardano la sanità territoriale. Secondo il cronoprogramma, a giugno dovrebbero essere attivate 1.038 Case della comunità e 307 Ospedali di comunità. I dati più recenti sull’avanzamento dei lavori, forniti lo scorso febbraio dal Ministro per il PNRR, mostrano che a quella data sono stati completati solamente 336 Case della comunità e 67 Ospedali di comunità (pari, rispettivamente, al 30% e 22% del totale).

Pur a fronte di queste incompiutezze, la valutazione complessiva della gestione del Piano resta, nel suo insieme, positiva.

Ma questo giudizio si accompagna a motivi di preoccupazione, in ragione dell'approssimarsi della conclusione del PNRR: diviene impellente gestire la transizione da una fase caratterizzata da un forte impulso esterno alla crescita e agli investimenti ad una fase in cui il sostegno pubblico verrà progressivamente meno, e concentrare gli sforzi di istituzioni e parti sociali per coordinare gli assi di uno sviluppo economico più solido.

6

Parte Seconda

Le priorità di intervento per la crescita e l'equità

2.1. Riforma fiscale: criticità e prospettive per il mondo professionale

Sul fronte fiscale, la strategia attuata attraverso la Legge di Bilancio 2026 si è concentrata sul duplice obiettivo di contrastare l'evasione e promuovere la *compliance* spontanea.

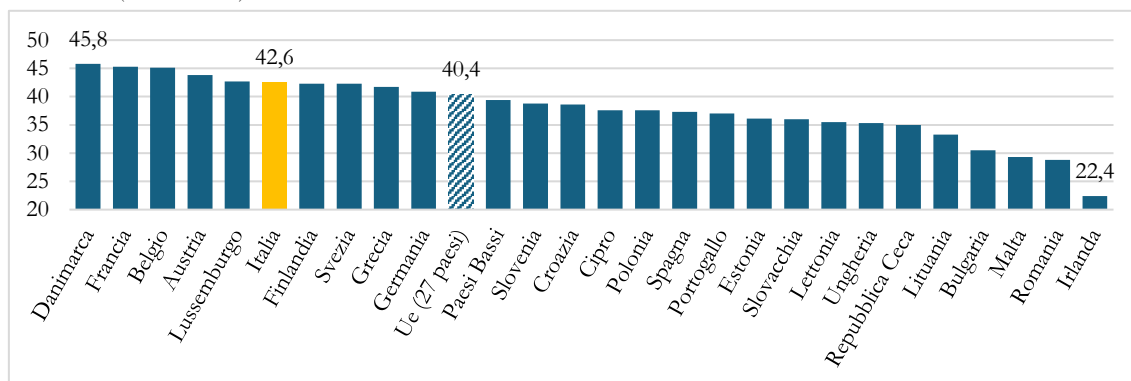
Parallelamente all'attività di controllo, il Governo ha tentato di rafforzare la capacità redistributiva del sistema, destinando il gettito recuperato a interventi mirati per la crescita e l'equità sociale, come la riduzione del cuneo fiscale a sostegno dei redditi medio-bassi.

Nonostante i positivi risultati sul fronte del recupero di gettito, il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi fissati dalla legge delega per la riforma fiscale appare oggi una chimera. Infatti, sebbene la delega fosse nata con l'ambizione di riscrivere il rapporto tra fisco e contribuenti e ridisegnare l'architettura dell'imposizione sui redditi a favore di un modello più equo e razionale, il processo risulta parziale, frenato dall'insufficienza delle risorse messe in campo. Più che una riforma radicale dell'impianto regolatorio e dei criteri di determinazione delle basi imponibili, l'intervento si è limitato a una revisione marginale di aliquote e scaglioni IRPEF, lasciando sostanzialmente invariato il meccanismo complessivo e disattendendo gli obiettivi di riduzione generalizzata del carico fiscale.

Il carico fiscale complessivo resta molto alto, anche in rapporto alla media dei Paesi europei (Figura 2).

Figura 2: Pressione fiscale nei Paesi dell'Unione europea

Valori in %. Entrate complessive da imposte e contributi sociali (incluse le contribuzioni figurative), al netto degli importi non riscossi, in percentuale del PIL, secondo la definizione armonizzata Eurostat (ESA 2010). Anno 2024.



Fonte: elaborazioni a cura dell'Osservatorio delle libere professioni su dati Eurostat

Particolare preoccupazione desta la sfida irrisolta dell'equità orizzontale: soggetti che realizzano lo stesso ammontare di reddito dovrebbero essere sottoposti al medesimo carico fiscale, a prescindere dalla natura degli stessi. Ed invece, a parità di reddito permangono profonde disparità di prelievo tra lavoratori dipendenti e autonomi che penalizzano questi ultimi, soprattutto nelle fasce medio-basse. L'art. 5 della delega fiscale prevedeva la graduale transizione verso un modello ad aliquota unica, nel rispetto del principio di progressività, e la contestuale revisione complessiva del sistema delle detrazioni: un traguardo che allo stato attuale appare utopistico. Come ribadito in più occasioni, un intervento di revisione parziale e incompleto rischia di agevolare solo alcune categorie di contribuenti, penalizzandone altre, con l'effetto di vedere aumentare le iniquità del sistema, le sue inefficienze e la sua complessità.

Tra gli obiettivi della delega che sono rimasti invischiati nella complessità dei processi di attuazione, ve ne sono alcuni che rivestono primario interesse per le libere professioni e che dunque riteniamo essenziale attuare entro il termine della Legislatura:

- a) Aggregazioni professionali. È ormai diffusa la consapevolezza dell'importanza strategica dei processi di aggregazione nel settore delle professioni. E tuttavia lo sviluppo di Società tra professionisti resta limitato.

In primo luogo, sono mancate misure di incentivazione all'aggregazione, che pure avevamo chiesto con forza. In secondo luogo, permangono nodi critici che frenano lo sviluppo dello strumento: ci riferiamo alla duplicazione del contributo integrativo previdenziale previsto da alcune Casse per i professionisti che si aggregano in STP in

forma di società di capitali o cooperativa; e al paradossale effetto del d.lgs. 81/2025, che ha introdotto nuove cause di esclusione (art. 9) che precludono, di fatto, l'accesso al Concordato preventivo biennale ai professionisti organizzati in forma aggregata. Questi ostacoli giuridici, fiscali e previdenziali frenano lo sviluppo dei modelli societari, che sono, invece, uno strumento fondamentale di crescita e supporto per tutti i settori dell'economia nazionale.

8

- b) Tassazione dei rendimenti delle Casse di previdenza. Occorre intervenire sulla doppia tassazione delle pensioni dei liberi professionisti iscritti alle Casse autonome, attraverso la riduzione dell'aliquota del 26% sui rendimenti finanziari realizzati dalle stesse.

In Italia il frutto dei rendimenti delle Casse viene tassato due volte: in primo luogo al momento della effettiva maturazione, successivamente al momento dell'erogazione della pensione (modello ETT).

Diversamente, si dovrebbe consentire alle Casse di previdenza dei liberi professionisti di avvalersi del modello EET, superando le iniquità della doppia tassazione e allineandosi alla maggior parte degli altri Paesi europei. Alternativamente, si potrebbe prevedere la detassazione dei rendimenti proporzionalmente agli investimenti posti in atto dalle Casse per finanziare misure di *welfare* a favore degli iscritti (quali misure per favorire la maternità, politiche di conciliazione vita-lavoro e interventi a sostegno della genitorialità mirati a mitigare il *gender gap* lavorativo).

- c) Ritenute d'acconto. È indispensabile dare attuazione al principio sancito dall'art. 1, comma 1, lett. f), n. 2.3) della delega fiscale, che prevede la riduzione delle ritenute d'acconto per i professionisti che si avvalgono in via continuativa di dipendenti o collaboratori.

L'attuale prelievo del 20% sul volume lordo dei compensi genera una palese distorsione finanziaria: l'acconto versato finisce spesso per eccedere l'imposta effettivamente dovuta. Peraltro, questa anomalia penalizza proprio le strutture più organizzate e capaci di creare occupazione. Questo drenaggio di risorse compromette la liquidità degli studi, ostacolando la possibilità di attuare investimenti necessari per mantenere la competitività professionale.

2.2. L'urgenza di una nuova politica di incentivazione delle imprese

L'economia italiana – che soffre per le condizioni dimensionali delle imprese, i costi di approvvigionamento dell'energia, la debolezza del sistema infrastrutturale e le incertezze dei quadri legislativi sul lavoro e sul contenzioso – non può certo prescindere da un coordinamento proiettato sul lungo periodo e da stimoli e incentivi orientati a tal fine.

In attuazione del PNRR, il Governo ha intrapreso un processo di razionalizzazione degli incentivi alle imprese al fine di ridurre il numero delle agevolazioni, cresciute esponenzialmente negli ultimi anni, e semplificarne i meccanismi di accesso e fruizione. Così, in attuazione della legge delega del 2023, sono stati adottati il Codice degli Incentivi, in vigore

dal 1° gennaio 2026, e il recentissimo schema di decreto legislativo n. 394, attualmente al vaglio delle Camere per il prescritto parere.

Questa riforma rappresenta, dunque, un vero e proprio pilastro della Legislatura: regole di riferimento chiare e coerenti sono essenziali per gli operatori economici, che potranno accedere a un sistema più trasparente, equo ed efficiente, ai fini della programmazione della loro strategia d'impresa. Confprofessioni ha portato il proprio contributo in ogni fase di tale percorso, accogliendo in particolare con favore il principio della piena equiparazione tra imprese e lavoratori autonomi/liberi professionisti ai fini dell'accesso agli incentivi. Si è così superata una vera e propria falla dell'ordinamento italiano, che oltre a minare l'equità tra le categorie produttive, risultava del tutto disallineata rispetto al diritto europeo.

Fin qui, dunque, l'impegno sul quadro regolativo. Ma ora che questa cornice è definita, e con la contestuale conclusione del PNRR, alle politiche di incentivazione occorre dedicare contenuti e risorse; e tanto più in un contesto internazionale tanto fosco, con lo spettro di una nuova recessione globale.

L'esperienza quotidiana dei liberi professionisti nell'assistenza alle aziende ci consente di indicare alcune direttrici prioritarie delle prossime politiche di incentivazione, anche in ideale prosecuzione delle iniziative intraprese in questi anni con i fondi del PNRR:

- individuare i settori strategici di investimento nei quali costituire reti di imprese e distretti dell'innovazione in cui far confluire risorse imprenditoriali e competenze tecniche e professionali, garantendo anche le necessarie basi normative nelle aree a più forte impatto innovativo e adeguando le infrastrutture tecnologiche e logistiche alle esigenze della produzione;
- diffondere gli incubatori di impresa, per trattenere in Italia i giovani che si fanno portatori di idee di sviluppo innovativo, anche proseguendo nell'integrazione tra alta ricerca universitaria e imprese;
- favorire i processi di aggregazione tra imprese, per consolidarne l'affidabilità e la resilienza, agevolare l'accesso al credito e orientarle agli investimenti;
- incentivare il modello delle zone economiche speciali, soprattutto nel Mezzogiorno e con riferimento ai settori della produzione agricola;
- promuovere e valorizzare i progetti di cooperazione con Paesi *partner* per attivare programmi di formazione professionale e universitaria, anche per favorire l'afflusso di lavoratori stranieri qualificati.

È poi imprescindibile che le future agevolazioni, ora formalmente aperte anche ai liberi professionisti, sappiano anche intercettare concretamente i bisogni del nostro settore e delle micro e piccole imprese. Non può esistere uno sviluppo delle imprese senza un parallelo sviluppo dei servizi professionali, che accompagnano l'impresa in ogni suo passo e che devono, pertanto, allinearsi ad essa in termini di competenze, strumenti e dimensioni.

Indichiamo, pertanto, le due linee di intervento che riteniamo prioritarie per il sostegno allo sviluppo del comparto libero-professionale:

- a) Innanzitutto, come abbiamo detto, è ineludibile incentivare le aggregazioni. Siamo convinti che il sostegno alle forme aggregative dei liberi professionisti – nel quadro

degli incentivi per le nuove imprese e *start-up* innovative – non solo favorisca la crescita dimensionale degli studi professionali verso modelli strutturati e multidisciplinari, ma sia fondamentale per supportare la competitività delle MPMI. Studi professionali di dimensioni più vaste e interdisciplinari sono in grado di fornire alle MPMI un’ampia gamma di servizi e mettere a loro disposizione competenze qualificate, al fine di accompagnarle e sostenerle nella crescita, nell’internazionalizzazione, nell’efficientamento dei processi, nell’accesso al mercato, nella compliance con gli standard europei.

L’incentivo non dovrebbe premiare la mera aggregazione ma gli investimenti effettuati nell’ambito dei processi di aggregazione. Dunque, un finanziamento per gli investimenti – anche in termini di maggiore occupazione generata dallo studio/impresa – a condizione che questi siano realizzati all’interno di una organizzazione a carattere aggregativo. Inoltre, si potrebbero prevedere incentivi differenziati e gradualmente basati sul grado di strutturazione dell’aggregazione stessa: è fondamentale incentivare maggiormente le forme più stabili e integrate, come le STP e le STA. Allo stesso tempo, possono essere introdotti anche specifici strumenti per supportare le aggregazioni “leggere”, come le reti o le associazioni temporanee tra professionisti (RTP), utilizzate principalmente per partecipare ad un singolo progetto, come una gara di appalto. Questo approccio a più livelli permetterebbe di accompagnare i professionisti verso modelli organizzativi più robusti, premiando chi investe in una integrazione più profonda.

- b) Non possiamo nascondere la nostra preoccupazione per la scelta compiuta dal legislatore di non aprire ai liberi professionisti il Fondo per la crescita sostenibile, che sarà la “cornice” entro la quale saranno accentrati tutti gli incentivi coordinati dalla Direzione generale per gli incentivi alle imprese del MIMIT. Questa esclusione – in palese contraddizione con il principio della delega richiamato – dovrà essere superata con l’ampliamento del raggio di azione del fondo a nuove sezioni e finalità, in coerenza con le esigenze del nostro comparto.

Da tempo suggeriamo, infatti, il finanziamento di incentivi diretti all’innovazione tecnologica e infrastrutturale degli studi professionali. La nostra proposta è quella di creare un incentivo affine a Transizione 5.0, ma di facile accesso e fruizione, secondo il modello del contributo a fondo perduto tramite *voucher* ovvero del credito di imposta. Questo dovrebbe sostenere contestualmente (i) la transizione digitale per l’acquisto di strumenti avanzati che siano in grado di impattare in maniera determinante sull’efficientamento dei processi e sulla creazione di nuovi servizi, e (ii) la transizione ecologica, favorendo l’acquisto dei beni strumentali alla riduzione del consumo di energia e dell’inquinamento.

2.3. Occupazione, andamento dei redditi, contrattazione collettiva

Sul versante del lavoro, il DFP mette in luce dati indubbiamente positivi, che meritano di essere valorizzati. L’occupazione ha superato i 24 milioni di unità e il tasso di

disoccupazione si è attestato al 6,1% nel 2025, con una previsione di ulteriore riduzione al 5,5% nel 2026.

Questi dati non scalfiscono, tuttavia, la percezione diffusa di una scarsa qualità della produttività: permane un divario tra l'evoluzione dell'occupazione e la capacità complessiva del sistema economico di generare valore. È dunque inevitabile che i salari e il potere d'acquisto dei lavoratori risultino deboli rispetto al costo della vita, con una scarsa domanda di consumi dal mercato interno e un'inflazione in aumento al 2,8% nel 2026. In ultima analisi, il miglioramento quantitativo dell'occupazione rischia di non tradursi in un effettivo rafforzamento delle condizioni economiche delle famiglie, rendendo evidente la necessità di strumenti capaci di governare in modo più efficace la relazione tra salari, prezzi e produttività.

I salari bassi sono peraltro la principale spiegazione del notevole livello di inattivi che caratterizza il mercato del lavoro: un dato che persiste nonostante l'aumento dell'occupazione, e che dovrebbe essere progressivamente ridimensionato per contrastare la povertà. In questa prospettiva, il DFP valorizza il ruolo delle politiche attive, anche attraverso strumenti come il programma GOL, con l'obiettivo di accompagnare i percorsi di inserimento e reinserimento lavorativo. Tuttavia, proprio la persistenza di livelli elevati di inattività suggerisce che tali strumenti, pur importanti, non abbiano ancora raggiunto una piena capacità di incidere in modo strutturale. In questa prospettiva, diventa fondamentale rafforzare il collegamento tra politiche attive, sistema delle competenze e fabbisogni del sistema produttivo, al fine di ampliare in modo stabile la base occupazionale e sostenere, attraverso una maggiore partecipazione al lavoro, anche le prospettive di crescita e di sostenibilità del sistema economico.

Nel comune obiettivo di perseguire una crescita quantitativa e qualitativa del lavoro – con uno slogan si potrebbe dire: più lavoro, più produttivo e più retribuito – siamo da sempre convinti che la leva principale sia il rafforzamento della contrattazione collettiva, espressione dei soggetti realmente rappresentativi.

Attraverso la contrattazione è infatti possibile promuovere un adeguamento delle dinamiche salariali coerente con le specificità dei diversi settori, favorendo al tempo stesso un equilibrio tra tutela dei redditi e sostenibilità economica. Relazioni sindacali trasparenti e fluide, e un sistema contrattuale articolato e solido, sono gli strumenti attraverso cui equilibrare rafforzamento della produttività, crescita salariale e delle tutele dei lavoratori. È dunque fondamentale promuovere l'applicazione piena dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni più rappresentative, considerati nella loro interezza, comprensivi non solo dei minimi retributivi ma anche degli elementi accessori e dei sistemi di welfare contrattuale. Questi ultimi rappresentano una componente sempre più qualificante del trattamento complessivo dei lavoratori, in quanto contribuiscono in modo concreto al sostegno del reddito, alla conciliazione tra vita e lavoro e all'accesso a servizi essenziali, rafforzando al contempo la qualità delle relazioni di lavoro e la coesione del sistema produttivo. Di converso, è necessario contrastare con fermezza il fenomeno del dumping contrattuale, che genera incertezza nei rapporti di lavoro, altera la concorrenza tra imprese e finisce per svalutare il lavoro e le competenze.

Ancora una volta, questi obiettivi possono essere favoriti dall'incremento dimensionale delle imprese, attraverso l'incentivazione – anche fiscale – dei processi di aggregazione: imprese più ampie e organizzate sono più efficienti e competitive sul mercato, e si avvalgono

di una contrattazione di secondo livello nella quale dinamiche salariali e *welfare* aziendale diventano componenti della strategia aziendale.

2.4. Politiche attive e formazione professionale: attori e strumenti per favorire la produttività del sistema economico

12

Ma il rafforzamento della produttività non è solo connesso a occupazione, innovazione dei processi produttivi e contratto di lavoro. Esso chiama in causa le trasformazioni tecnologiche e demografiche in atto.

In un contesto caratterizzato dall'invecchiamento della popolazione e da una progressiva riduzione della forza lavoro, la maggiore produttività non può certo essere affidata all'aumento degli occupati. Certamente le nuove tecnologie – se adeguatamente istruite e sempre guidate dall'intelligenza umana – potranno contribuire a colmare alcune lacune di competenze e professionalità, elevando la produttività del lavoro. Ma resta prioritario porre fine alla perdurante ritrosia del nostro Paese ad avviare una lungimirante strategia di accoglienza di forza lavoro qualificata dai Paesi africani, che sono gli unici a mantenere alti tassi di crescita demografica.

Questo scenario chiama in causa il sistema pensionistico e la sua sostenibilità nel medio-lungo periodo – criticità su cui giustamente si concentra il DFP. È certo, è difficile immaginare che questa esigenza non si traduca anche in un progressivo allungamento della vita lavorativa.

Così, il mondo del lavoro vede approssimarsi cambiamenti strutturali: non solo l'impatto delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale, ma anche percorsi professionali che diventano più lunghi.

Ora, se la vita lavorativa è più lunga, diversificata, e chiamata a dialogare con tecnologie in costante evoluzione, è evidente che il sistema della formazione continua assume un ruolo strategico. Qualità, competenze e adeguatezza della forza lavoro – essenziali alla produttività del sistema economico – dipenderanno moltissimo dalla formazione e dall'ambiente di lavoro, ma dipenderanno altrettanto dalla qualità dei servizi di formazione continua.

Entrano qui in gioco attori cruciali, i fondi interprofessionali, che costituiscono una infrastruttura consolidata e già pienamente operativa. Perché possano svolgere efficacemente questa funzione, è fondamentale garantire loro la piena disponibilità delle risorse derivanti dal contributo dello 0,30%, evitando che tali risorse vengano disperse o destinate ad altre finalità. Solo in questo modo sarà possibile assicurare continuità e qualità agli interventi formativi, indispensabili per accompagnare le trasformazioni del sistema produttivo.

Accanto alla formazione, anche gli strumenti di bilateralità e solidarietà possono essere valorizzati in una logica più dinamica. I fondi di solidarietà, già disciplinati dal decreto legislativo n. 148 del 2015, prevedono strumenti che si muovono nella direzione di favorire percorsi di transizione e di gestione delle fasi di uscita dal lavoro; questi strumenti possono rappresentare una base importante anche per sostenere politiche di ricambio generazionale, e proprio per questo è opportuno rafforzarne e svilupparne ulteriormente le potenzialità. Favorire l'ingresso dei giovani e, al contempo, accompagnare in modo ordinato l'uscita dei

lavoratori più anziani consente infatti di coniugare esigenze di sostenibilità con la valorizzazione delle competenze.

2.5. La proposta di legge del CNEL sulla protezione sociale dei professionisti senza cassa

13

Assai opportunamente, il DFP si allinea agli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali e, più in generale, con gli obiettivi della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027.

Facendo tesoro della lezione della pandemia, per l'Unione il tema della protezione sociale dei lavoratori riveste un ruolo fondamentale, in quanto rappresenta il presupposto per garantire continuità reddituale, sicurezza economica e tutela lungo l'intero arco della vita lavorativa. I sistemi di *welfare* nazionali devono essere accessibili, adeguati e sostenibili, dunque capaci di accompagnare le transizioni occupazionali e di rispondere ai nuovi rischi sociali derivanti dalla crescente eterogeneità delle forme di lavoro.

Soprattutto, i sistemi di *welfare* nazionali devono essere universali, cioè abbracciare tutte le categorie di lavoratori, indipendentemente dalla forma giuridica, come evidenziato dalla Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi.

Ed è proprio questa una delle più evidenti carenze del sistema italiano di *welfare*, nel quale permangono elementi di criticità con riferimento ai lavoratori autonomi, per i quali le tutele risultano decisamente meno sviluppate rispetto a quelle riconosciute ai lavoratori subordinati.

Tra i lavoratori autonomi una posizione di particolare fragilità è quella dei professionisti iscritti alla Gestione separata – una platea di circa 550.000 lavoratori, in forte crescita peraltro – che non godono della protezione offerta dalle Casse di previdenza e sono soggetti ad un sistema di protezione non ancora adeguato.

Di qui l'urgenza dell'approvazione della proposta di legge elaborata dalla Consulta del lavoro autonomo del CNEL, recante *“Disposizioni in materia di welfare dei professionisti iscritti alla Gestione separata presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale e misure per il consolidamento delle prestazioni di welfare”*, che è all'esame delle Camere, e ha raccolto un plauso pressoché unanime delle categorie coinvolte e l'approvazione della stessa INPS.

Il progetto di legge si pone l'obiettivo di integrare le prestazioni assistenziali dei lavoratori iscritti alla Gestione separata, concentrandosi sull'indennità di maternità, sui congedi parentali, sulla malattia, nonché sulle semplificazioni in materia di accesso all'ISCRO.

Queste misure potranno essere finanziate senza ulteriori oneri contributivi, utilizzando dunque le risorse che già confluiscono nella Gestione separata attraverso i versamenti effettuati dai professionisti per finalità assistenziali, e che sono in massima parte giacenti e non utilizzati per gli scopi determinati dalla legge. Viene, infatti, istituito un fondo dedicato a finanziare le misure di *welfare* per i professionisti, dotato di autonomia rispetto al fondo comune della Gestione separata, senza costi, né per la finanza pubblica né per i professionisti. Questa scelta è volta a rendere autonoma – e dunque più trasparente – la gestione delle prestazioni per i lavoratori autonomi della Gestione separata.

È nostro auspicio che, anche in ragione dell'accordo trasversale delle forze politiche, il Parlamento possa ricorrere al procedimento in sede deliberante, in modo da assicurare il passaggio della legge ed evitare il rischio di intercettare la fine della Legislatura.

2.6. Le contraddizioni della riforma della sanità pubblica

14

Abbiamo lasciato per ultimo un capitolo particolarmente problematico, che è al centro del dibattito pubblico proprio in questi giorni, ovvero la progettata riforma del Servizio Sanitario Nazionale.

Il DFP evidenzia l'obiettivo di rafforzamento del SSN, che ha già preso forma con interventi sul personale sanitario, sia per l'adeguamento dei trattamenti economici che per l'ampliamento della pianta organica; e che dovrebbe ora consolidarsi con il raggiungimento degli obiettivi indicati dal PNRR in materia di sanità territoriale.

Gli interventi fin qui realizzati e le prospettive di sviluppo della sanità territoriale sono certamente condivisibili, ed hanno sempre riscosso il nostro apprezzamento.

La sanità territoriale, in particolare, ha rappresentato per i liberi professionisti dell'area sanitaria una brillante risposta alle esigenze di modernizzazione ed efficienza di un settore che da sempre risente di una pervasiva presenza del settore pubblico. Le Case di Comunità e gli altri strumenti della sanità territoriale possono invece favorire la messa in rete delle competenze dei medici della libera professione, dei medici di medicina generale e delle strutture e del personale del SSN, concretizzando quella cooperazione tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi pubblici che tanto la Costituzione quanto il nuovo testo unico dei servizi pubblici locali valorizzano.

Il ritardo nel conseguimento degli obiettivi del PNRR sotto questo profilo non dovrebbe dunque compromettere il cammino, che resta valido e indirizzato verso obiettivi pienamente condivisibili.

Proprio per questo, non si comprende la necessità di intervenire oggi con una riforma della medicina generale tanto incisiva, come quella preannunciata dal Ministro Schillaci, diretta in senso diametralmente opposto alla linea della maggiore integrazione tra pubblico e privato nell'erogazione dell'assistenza sanitaria di base.

La proposta avanzata dal Governo – che introduce nuovi obblighi organizzativi e apre a forme di dipendenza selettiva per i medici di base – segnala che il disegno prefigurato dal PNRR non è stato pienamente assimilato. Come se il mancato completamento degli obiettivi del Piano sia da attribuire alla sua errata impostazione, e non invece – come a noi sembra – alle difficoltà operative delle amministrazioni pubbliche.

Così, dall'idea originaria di costruire una sanità territoriale più efficiente senza snaturare l'autonomia della medicina generale, valorizzando la cooperazione tra pubblico e professionisti, prende corpo ora una riforma che vuole ricondurre una parte crescente delle funzioni a modelli organizzativi e a rapporti interprofessionali di stampo pubblicistico.

Sono dunque pienamente condivisibili le osservazioni avanzate dalla Federazione Italiana Medici di Medicina Generale (FIMMG) e dalla Federazione Italiana Medici Pediatri (FIMP): il rischio è quello di innescare un abbandono di massa della medicina territoriale, specialmente da parte dei giovani e nelle aree geografiche più fragili del Paese. Se la riforma

dovesse spingere i medici alla fuga per cercare alternative nelle scuole di specialità, ci ritroveremo con Case di Comunità desertificate e un inevitabile sovraccarico dei Pronto Soccorso, a danno dei pazienti e della gestione della cronicità

Il rischio, in definitiva, è che, di fronte alla complessità del modello cooperativo cui la sanità territoriale si appoggia, si scelga una soluzione più semplice sul piano organizzativo, ma meno efficace sul piano sostanziale.

* * *

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

il consolidamento dei conti pubblici rappresenta un risultato importantissimo, e di questo va dato atto a Governo e Parlamento. Tuttavia, esso non può costituire, da solo, una strategia di sviluppo. In assenza di un rafforzamento strutturale della capacità di crescita, il rischio è quello di un equilibrio finanziario fragile, esposto alle oscillazioni del ciclo economico e incapace di sostenere nel tempo il livello dei servizi pubblici e delle tutele sociali. A maggior ragione, con la conclusione del PNRR, che ha in questi anni supplito all'assenza di una chiara strategia per la crescita elaborata nell'ambito nazionale.

Numerose analisi convergono nell'evidenziare come la stagnazione dell'economia italiana non sia il prodotto di fattori contingenti, ma l'esito di dinamiche di lungo periodo: il rallentamento della produttività, la frammentazione del sistema produttivo, la debolezza degli investimenti in innovazione e capitale umano, nonché il peso dei fattori istituzionali e organizzativi. Si tratta di elementi che richiedono interventi strutturali, coerenti e di lungo periodo.

È proprio su questo terreno che il ruolo dei liberi professionisti assume una valenza strategica. I professionisti non sono soltanto una componente del sistema economico, ma costituiscono un'infrastruttura immateriale essenziale per il suo funzionamento: accompagnano le imprese nei processi di crescita, ne sostengono la capacità di innovazione, garantiscono la qualità dei servizi, favoriscono l'accesso ai mercati e contribuiscono all'adeguamento agli standard normativi e tecnologici.

In altri termini, non può esservi una politica della crescita senza un parallelo investimento nel sistema dei servizi professionali, che rappresentano strumenti operativi e fattori abilitanti di tali processi.

Con l'approssimarsi del termine della Legislatura, è inevitabile selezionare le priorità cui il Parlamento è chiamato a dedicare i suoi ultimi sforzi.

Ebbene, in questa lista delle priorità rientrano certamente le esigenze che abbiamo qui sinteticamente illustrato, da tempo segnalate dai liberi professionisti italiani attraverso le loro associazioni di rappresentanza. Se è vero, infatti, che dopo anni di disinteresse e incomprensioni, la Legislatura inaugurata nel settembre del 2022 ha ridato centralità alle esigenze del comparto libero professionale – a partire da uno dei primissimi provvedimenti, la legge sull'equo compenso, sino al recente piano di revisione degli ordinamenti

professionali, tutt'ora in corso –, è altresì vero che molte delle misure varate o cantierizzate necessitano di essere completate e talora di opportune integrazioni.

Su queste esigenze, a partire dai persistenti squilibri tra categorie di lavoratori, torniamo a richiamare l'attenzione delle istituzioni.