

Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso le Commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali) e 5^a (Bilancio) del Senato della Repubblica, sul disegno di legge S. 452, di conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi” - c.d. decreto “Milleproroghe”.

16 gennaio 2023

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Senatori,

giunge al Vostro esame il decreto-legge “milleproroghe”, che anche quest’anno è prevalentemente caratterizzato dalle sfide imposte dall’impatto dell’epidemia e dalle scadenze legate all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il decreto proroga infatti, tra l’altro, alcuni termini del quadro regolativo legate all’evoluzione dell’emergenza sanitaria e ai tempi per l’assunzione del personale della pubblica amministrazione in alcuni ministeri chiave allo scopo di rafforzare la capacità amministrativa di tali amministrazioni, fondamentali per l’attuazione concreta del Piano.

Conformemente alla prassi legislativa, la disciplina “milleproroghe” si articola in una molteplicità di settori. Mi limiterò, pertanto, ad un’analisi dei profili di interesse per le libere professioni, rappresentate da Confprofessioni, con l’auspicio di promuovere alcuni interventi integrativi in fase di conversione.

Particolarmente rilevante per noi Parti Sociali e per noi professionisti è la proroga dell’adeguamento delle regolamentazioni e degli accordi che disciplinano i **Fondi di solidarietà bilaterali**. È noto come la legge di bilancio dello scorso anno, legge n. 234/2021, sia intervenuta in maniera consistente sul d.lgs. n. 148/2015 in materia di riordino degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro. L’obiettivo è stato quello di colmare un *gap* di tutele tra categorie di lavoratori, emerso in tutta la sua gravità nel periodo della pandemia. Confprofessioni ha sempre sostenuto l’esigenza di un intervento sugli strumenti a protezione del reddito, a partire da quelli in costanza di rapporto di lavoro, che ruoti sull’obiettivo dell’**universalità delle tutele**.

La riforma prospettata dalla manovra dello scorso anno era orientata ad assicurare protezione ai lavoratori subordinati, indipendentemente dalle dimensioni dal settore e del datore di lavoro. Una scelta condivisibile e in linea con quanto auspicato da Confprofessioni, il cui Fondo di solidarietà bilaterale per i dipendenti delle attività professionali includeva nella platea di riferimento – già prima dell’Accordo di adeguamento firmato con i sindacati il 30 dicembre 2022 – i datori di lavoro che occupavano mediamente più di 3 dipendenti, con un allargamento dei limiti previsti dal d.lgs. 148/2015.

Questo innalzamento di tutele, oltre a comportare un importante impatto sui costi dei datori di lavoro, implica anche una negoziazione che necessita tempistiche tecniche spesso lunghe e articolate, poiché non si tratta di un mero recepimento legislativo ma della vera e propria riscrittura di Accordi istitutivi dei fondi, delle platee di riferimento, delle relative prestazioni, dei requisiti, delle aliquote contributive di finanziamento, delle politiche attive, delle procedure di accesso. Tutti aspetti che richiedono un approfondito studio tecnico ed attuariale.

A ciò si aggiunga che le norme per l’attuazione degli adeguamenti alle disposizioni della legge di bilancio sopra menzionate necessitavano di una normativa secondaria attuativa – interpretazioni, decretazioni ministeriali, circolari esplicative – che è stata emanata con tempi dilatati, che hanno richiesto una valutazione equilibrata delle Parti Sociali.

Non è un caso che, come evidenziato nella ricognizione effettuata nella relazione illustrativa del provvedimento, sono molteplici i fondi che alla data del 23 novembre 2022 non hanno posto in essere i relativi procedimenti di adeguamento, tramite gli Accordi collettivi.

Pertanto, pur avendo sottoscritto l’Accordo di adeguamento del nostro Fondo di solidarietà bilaterale *in extremis* il 30 dicembre 2022, riteniamo opportuna la proroga.

Sempre in ambito lavoristico apprendiamo che il Consiglio dei Ministri il 10 gennaio 2023 è intervenuto prorogando al 31 dicembre 2023 il termine entro il quale il valore dei **buoni benzina** ceduti dai datori di lavoro privati ai lavoratori dipendenti, nel limite di euro 200 per lavoratore, non concorrerà alla formazione del reddito da lavoro dipendente. Anche questo intervento, approvato originariamente dalla legge 20 maggio 2022, n. 51 (c.d. decreto Tagliapietzi) era stato accolto con favore da Confprofessioni. Avevamo anche prospettato alcune proposte emendative per sciogliere ogni possibile dubbio sul campo di applicazione del decreto, assicurando che anche i titolari degli studi professionali, i loro dipendenti e i collaboratori, già economicamente colpiti dalla crisi pandemica ed energetica, potessero avvalersene.

I perduranti aumenti dei prezzi hanno coinvolto però non solo benzina e carburanti ma la pressoché totalità dei beni, andando ad erodere ulteriormente il potere d’acquisto dei salari. Sulla falsariga della proroga effettuata sui buoni benzina crediamo possa essere opportuno prorogare anche la soglia di esenzione dei *fringe benefits* a 3.000 euro stabilita dal c.d. decreto-legge 18 novembre 2022, n. 176, c.d. Aiuti *quater* (art. 3 comma 10). Negli ultimi mesi del 2022, lo strumento ha trovato un largo utilizzo da parte dei datori di lavoro ed apprezzamento da parte dei lavoratori. La soglia di esenzione dei 3.000 euro aveva però un limite temporale molto breve, al 31 dicembre 2022 (12 gennaio 2023 secondo il principio di cassa allargato stabilito dall’Agenzia delle Entrate nelle circolari amministrative), non permettendo una adeguata programmazione finanziaria per il datore di lavoro. Crediamo che, stabilendo fin da ora un lasso temporale congruo della proroga – che permetta alle aziende e ai datori di lavoro un’adeguata pianificazione dei *budget* e delle somme da destinare a tale finalità – si possa dare un ulteriore sollievo ai lavoratori dipendenti e alle loro famiglie per contrastare gli effetti dell’inflazione.

Rispetto al più consistente intervento sul costo del lavoro, da realizzare attraverso un più incisivo taglio del cuneo fiscale, la misura in commento avrebbe un impatto più contenuto in termini di risorse pubbliche, in quanto si tratterebbe di un mero aumento della soglia delle liberalità che il datore di lavoro, ai sensi dell’art. 51, comma 3, del TUIR può erogare al lavoratore senza che venga considerato reddito da lavoro dipendente, ampliando le possibilità di spesa e i consumi. Allo stesso tempo sarebbe opportuno avviare una riflessione sulle soglie strutturali dei *fringe benefits*, elevando il valore annuale massimo a soglie superiori agli attuali 258,39 euro previsti dal TUIR.

Proroghe in materia di salute

L’art. 4 del provvedimento reca una serie di importanti proroghe in materia di salute. In particolare il comma 6 prevede la proroga, al 31 dicembre 2023, delle modalità di utilizzo di strumenti alternativi al promemoria cartaceo della **ricetta elettronica** e quelle di utilizzo presso le farmacie del promemoria della ricetta elettronica che erano state stabiliti, in relazione all’emergenza pandemica, dagli artt. 2 e 3 dell’ordinanza n. 884 del 31 marzo 2022 del Capo del Dipartimento della Protezione Civile. Queste misure erano vevoli finì al 31 dicembre 2022.

Accogliamo con favore la proroga di un anno della possibilità di ricevere le ricette mediche via mail o attraverso sms. È una norma di assoluto buon senso: in primo luogo, in quanto non siamo ancora completamente usciti dal contesto emergenziale legato alla pandemia; in secondo luogo, al fine di permettere la riduzione dell’affollamento negli studi medici, in particolare in un momento delicato come quello del picco di contagio influenzale che dovrebbe arrivare, come di consueto, alla fine del gennaio.

Quest’anno l’influenza ha già fatto registrare contagi *record* già nelle settimane che hanno preceduto il Natale: infatti in base ai dati dell’Istituto Superiore di Sanità, nella prima settimana di dicembre il numero di casi di sindromi simil-influenzali ha fatto registrare l’incidenza più alta dal 2009 sfiorando i 16 casi ogni mille abitanti, il che ha portato 943mila italiani a dover restare a casa.

Come detto, la misura era stata ideata durante la fase emergenziale del Covid-19 al fine di ridurre gli spostamenti dei pazienti durante i primi *lockdown*, ma si è rivelata di grande utilità venendo apprezzata trasversalmente sia dai cittadini che dai medici. Per i primi, in particolare coloro con malattie croniche che devono prendere farmaci regolarmente, la possibilità di ricevere la prescrizione medica digitalmente direttamente sul proprio telefono o *computer* ha rappresentato un passaggio fondamentale nell’ottica di una reale semplificazione dell’accesso alle cure per i pazienti, accelerando sensibilmente il processo di digitalizzazione della dispensazione del farmaco ed evitando lunghe attese negli studi medici. Questo beneficio è risultato ancora più evidente in quei contesti, come le aree interne, nei quali la distanza dallo studio del medico, o le condizioni disagiate che talvolta sussistono per raggiungerlo, impongono, ad esempio alle persone anziane e fragili, di dover chiedere assistenza ad un familiare o ad una terza persona. Per i secondi – medici di famiglia, di continuità assistenziale e dell’emergenza territoriale – i quali negli ultimi anni sono strutturalmente carenti in tutta

Italia, rappresenta una semplificazione burocratica che permette di dedicare un tempo maggiore e di qualità all'attività clinica.

Proprio per tali ragioni auspichiamo che la ricetta dematerializzata possa essere implementata nel prossimo futuro. È necessario uscire dall'ottica emergenziale e dare stabilità definitiva ad una misura che nel suo piccolo rappresenta un'importante passo in avanti verso una maggiore **digitalizzazione** e di **semplificazione della sanità**, due obiettivi rientranti nel PNRR e da sempre sostenuti da Confprofessioni.

Allo stesso tempo, nell'ottica di una piena digitalizzazione, riteniamo che l'obiettivo che dovrebbe porsi il Legislatore è quello di conseguire una **completa dematerializzazione della ricetta**, che non passi più attraverso un promemoria, che sia esso digitale come è ora o cartaceo, come era prima del Covid, che consenta la fruizione presentando semplicemente la tessera sanitaria elettronica. In questo senso segnaliamo l'esempio virtuoso della Regione Veneto nella quale dal momento in cui il Medico di Medicina Generale inserisce a sistema una nuova prescrizione tramite la propria cartella, l'assistito può recarsi direttamente in farmacia per ritirare il farmaco, utilizzando il proprio *smartphone* (tramite un'applicazione) o mediante la propria tessera sanitaria.

Auspichiamo che tutte le regioni italiane completino il processo di dematerializzazione delle ricette farmaceutiche, eliminando definitivamente il promemoria cartaceo o digitale consegnato al cittadino per l'erogazione dei farmaci, soluzione resa possibile grazie al Fascicolo Sanitario Elettronico regionale.

Il contributo dei professionisti nell'attuazione del PNRR

Il 2023 è l'anno fondamentale per l'attuazione degli investimenti finanziati dal PNRR, con l'aggiudicazione di molteplici appalti e l'avvio di lavori aventi ad oggetto, tra le altre cose, le infrastrutture per il trasporto pubblico nelle città metropolitane, gli asili nido e scuole dell'infanzia, le infrastrutture idriche primarie e gli interventi legati alla riduzione del rischio di alluvione e idrogeologico. Pertanto, riteniamo che in questa fase sia essenziale garantire la continuità dell'azione amministrativa e il funzionamento ottimale delle strutture deputate alla gestione, al coordinamento e al monitoraggio degli interventi previsti.

Molteplici norme contenute nel decreto-legge in esame vanno in questa direzione: la **proroga per il 2023 delle assunzioni di personale** con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato da parte del Ministero dell'economia e delle finanze con lo scopo di rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del PNRR, nonché gli uffici della Ragioneria Generale dello Stato e gli uffici di giustizia tributaria (art. 1, co. 12, 13 e 14). Inoltre, la proroga al 2023 delle assunzioni di personale con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato presso il Ministero dell'interno, da destinare alle attività di gestione, erogazione, monitoraggio e controllo degli investimenti degli enti locali finanziati dal PNRR (art. 1, co. 21).

Se, da un lato, accogliamo con favore l'incremento del personale della p.a., dall'altro, riteniamo che il successo nell'attuazione del PNRR, soprattutto in questa fase particolarmente delicata, non possa prescindere dalla **collaborazione tra p.a. e**

professionisti mediante contratti di lavoro autonomo nel rispetto del carattere libero e indipendente del lavoro professionale.

Il reclutamento dei professionisti per l’attuazione del PNRR ha sinora riguardato in massima parte gli uffici giudiziari e, in misura notevolmente inferiore, gli uffici tecnici, che invece necessiterebbero delle competenze tecniche avanzate e aggiornate dei professionisti nonché di un approccio maggiormente orientato al pragmatismo e all’efficienza, soprattutto laddove chiamati a fronteggiare processi tanto articolati e complessi come quelli previsti dal PNRR.

Pertanto, guardiamo con favore al **modello creato per la realizzazione degli interventi di contrasto al rischio idrogeologico**, in cui i Commissari straordinari hanno a disposizione un contingente tecnico di supporto composto, in parte, da personale con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato le cui assunzioni sono prorogate per il 2023 dal decreto-legge in esame (art. 11 co. 1) e, in parte, da liberi professionisti esperti reclutati mediante incarichi di collaborazione.

Implementare strutture dedicate con personale dotato delle competenze necessarie è fondamentale per attuare la messa in sicurezza del territorio rispetto ai cambiamenti climatici, al dissesto idrogeologico e alle catastrofi naturali: un obiettivo che, in questo momento storico, deve rappresentare la priorità assoluta del Paese. È, infatti, necessario agire subito per prevenire ulteriori perdite di vite umane, danni al sistema socioeconomico, distruzioni del paesaggio e del patrimonio artistico. Occorre, in particolare, adottare una strategia sistemica di pianificazione degli interventi, che superi le difficoltà attuali nella gestione dei fondi da parte delle pubbliche amministrazioni.

I liberi professionisti stanno dando un contributo fondamentale in termini di competenze e, se saranno coinvolti ulteriormente, potranno offrire in futuro un contributo ancora maggiore, ad esempio attraverso la valorizzazione del ruolo dei presidi territoriali di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico, che rappresentano esperimenti virtuosi di cooperazione tra i settori pubblico e privato. Siamo ogni giorno più convinti che da tale cooperazione possano scaturire soluzioni a problemi radicati del nostro Paese, che è bene affrontare, finalmente, con una mentalità nuova e con strategie inedite e coraggiose.