



SENATO DELLA REPUBBLICA

Disegno di legge delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro n. 1338

XI Commissione permanente lavoro pubblico e privato, previdenza sociale

Audizione del CNDCEC - Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili
Roberto Cunsolo, Tesoriere del Consiglio nazionale dei commercialisti con delega al lavoro

Roma, 30 luglio 2019

Onorevole Presidente Nunzia Catalfo, Onorevoli Senatori,
a nome dell'intero Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili (CNDCEC), esprimo un sentito ringraziamento per l'invito rivoltoci a prendere parte alle audizioni sul disegno di legge n. 1338, recante delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro.

L'attività degli oltre 119.000 professionisti iscritti all'albo dei dottori commercialisti ed esperti contabili insiste ampiamente sulle tematiche oggetto di questo progetto di delega. In particolare, oltre 30.000 nostri iscritti (commercialisti del lavoro) gestiscono e amministrano in continuità il personale per conto di oltre 1.100.000 aziende distribuite sul territorio nazionale, connotandosi come professionisti di "prima istanza" poiché impegnati nella interpretazione e prima applicazione degli istituti giuslavoristici.

E', dunque, interesse dei commercialisti del lavoro e dell'intera categoria professionale "allargare" il dialogo sociale, mantenendo vivo il confronto con le istituzioni deputate alla regolazione del mercato e del diritto del lavoro, anche in considerazione del ruolo rivestito dai nostri iscritti in qualità di intermediari abilitati dalla legge alla cura degli adempimenti in materia di lavoro.

Nello specifico, il disegno di legge delega investe tematiche strettamente inerenti all'attività di intermediazione realizzate nell'esercizio della professione, in relazione alle quali i commercialisti sono chiamati al concreto bilanciamento, da una parte, dell'interesse pubblico al corretto funzionamento del mercato del lavoro e alla corretta amministrazione dei rapporti di lavoro e, dall'altra, degli interessi economici delle imprese assistite.

Trova, dunque, piena condivisione l'intento enunciato nell'art. 1, comma 1, di "creare un sistema organico di disposizioni in materia di lavoro onde rendere più chiari i principi regolatori delle disposizioni già vigenti e costruire un complesso armonico di previsione" attraverso l'adozione di "uno o più decreti legislativi di semplificazione e riassetto delle norme in materia di lavoro".



Negli ultimi anni, il dibattito politico e dottrinale in materia è stato frequentemente orientato alla individuazione di misure di semplificazione normativa e procedure utili allo sviluppo del tessuto economico.

Da ultimo, proprio nella prospettiva di semplificazione e razionalizzazione delle disposizioni normative lavoristiche e delle politiche attive e passive del lavoro, un sensibile miglioramento è conseguito alla emanazione dei decreti di attuazione della legge delega n. 183/2014, c.d. *Jobs Act*. Indubbiamente, la riforma ha realizzato un rilevante riordino del patrimonio normativo preesistente nella direzione di una riduzione del numero delle fonti e di una loro maggiore intelligibilità.

Permane, però, la consapevolezza che quello avviato con il *Jobs Act* sia un processo che necessita di completamento e di ulteriori azioni non soltanto sul piano delle soluzioni giuridiche, quanto su quello ad esso complementare delle procedure amministrative e delle misure organizzative. In proposito, le imprese e gli studi professionali che queste assistono continuano ad avvertire un pressante bisogno di snellimento della burocrazia e dei suoi oneri amministrativi.

Stante tali premesse, i principi e i criteri generali di delega sembrano coerentemente e condivisibilmente orientati ai predetti obiettivi di semplificazione e razionalizzazione, seppure nella loro formulazione si rintracciano alcune criticità.

Secondo il primo principio di delega, ai sensi dell'art. 1, comma 3, lett. a), ddl n. 1338, il Governo è tenuto a: *“coordinare e armonizzare sotto il profilo formale e sostanziale le disposizioni legislative vigenti nella materia, apportando le opportune modifiche volte a garantire o a migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, intervenendo mediante novellazione e revisione dei codici o dei testi unici di settore già esistenti”*.

L'esercizio della delega inoltre prevede (secondo le lettere b, c, d, art. 1, comma 2): l'adeguamento, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo; il coordinamento delle norme con la disciplina europea; la contestuale abrogazione esplicita delle norme superate all'esito del riordino.

Nel ribadire piena condivisione della *ratio* del disegno di legge, preme osservare che dalla genericità che connota la formula di alcuni criteri di delega si possa desumere un raggio di azione governativa talmente ampio da non consentire una opportuna valutazione dei possibili interventi attuativi. In proposito, si ritiene auspicabile una parziale revisione della formulazione dei criteri direttivi affinché siano individuati gli specifici ambiti di intervento e, al contempo, si scongiuri l'eventualità di una vera propria riforma del mercato e del diritto del lavoro. Un simile intento, non soltanto dovrebbe essere espressamente dichiarato nella legge delega, ma richiederebbe l'avvio di opportune attività di concertazione o, comunque, del preventivo coinvolgimento delle parti sociali, del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili e degli enti esponenziali delle altre categorie professionali interessati dalla materia. D'altronde, un *turnover* legislativo troppo elevato e non accompagnato da un approfondito confronto con gli enti di rappresentanza espone al rischio tangibile di “affaticamento” del tessuto produttivo e di “appesantimento” dell'attività degli studi professionali.



Previa concertazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, le associazioni datoriali e gli enti esponenziali di rappresentanza delle categorie professionali, l'attività di razionalizzazione potrebbe anche esser indirizzata alla armonizzazione dei criteri legali di selezione dei sindacati abilitati dalla normativa all'esercizio di particolari funzioni e prerogative.

Al fine di una maggiore efficacia dell'intervento di razionalizzazione, si auspica che il criterio direttivo osservato nell'esercizio della delega non comporti la totale riscrittura delle discipline normative adottate con i decreti di attuazione del *Jobs Act* o degli esistenti testi normativi di codificazione, parziale o totale, di materie specifiche. In tali casi, parrebbero maggiormente opportuni interventi di modifica dei dati normativi esistenti ove incongruenti o imprecisi.

Le criticità già denunciate in ordine all'ampiezza dei criteri generali, di cui all'art. 1, comma 2, peraltro, sembrano accentuate dal mancato coordinamento con i principi e criteri direttivi specifici previsti al comma successivo.

In proposito si segnala la formulazione dell'art 1, co. 3, lettera f), riferita all'eliminazione dei livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa europea, salvo che la loro perdurante necessità sia motivata dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) dei relativi decreti legislativi. Tale criterio sembra autorizzare il governo a svolgere una revisione sostanziale delle normative e dei livelli di tutela che vanno ben oltre gli enunciati obiettivi di razionalizzazione e semplificazione. L'assenza di limitazioni non consente la piena comprensione dell'impatto dell'esercizio di delega sull'ordinamento interno. Per altro verso, il criterio direttivo non si mostra armonico con le previsioni dell'art. 153, par. 4, del Trattato sul funzionamento dell'UE (TfUE), il quale prevede specificamente la possibilità per i singoli Stati membri di fissare maggiori livelli di protezione rispetto a quelli delineati dalla normativa UE. Le direttive UE, d'altronde, fissano soltanto le prescrizioni minime di trattamento a cui devono adeguarsi gli Stati membri e, al contempo, presentano nella maggioranza dei casi "clausole di non regresso" volte a salvaguardare le discipline di "miglior favore" in essere nei singoli Stati membri. In queste ipotesi la trasposizione di una direttiva non può giustificare, di per sé, la revisione in senso meno garantista delle originarie tutele prescritte dall'ordinamento interno.

Ad ogni modo, tralasciando giudizi di tenore assiologico circa le scelte di politica del diritto volte all'abbassamento degli *standard* di tutela attualmente rinvenibili nell'ordinamento interno e volendo adottare un approccio di tipo "*law and economics*", l'apertura a modifiche degli standard di tutela in senso peggiorativo richiederebbe un'attenta analisi dei singoli interventi per valutare l'esistenza/assenza di benefici in termini economici per il tessuto produttivo e, in particolare, stimare quale impatto simili scelte possano riverberare nel mercato interno, anche tenendo conto dell'esposizione delle aziende italiane, soprattutto piccole e medie, al rischio di concorrenza estera.

Proseguendo con le osservazioni ai criteri direttivi specifici, anche la formulazione di cui alla lett. a), comma 3, art. 1, in materia di apprendistato non si mostra sufficientemente chiara.

Non si comprende il concreto ambito di esercizio della delega, pure considerata l'assenza di riferimenti alle esistenti tipologie di apprendistato.



L'apprendistato, infatti, è un istituto "tripartito". Esistono tre tipi di apprendistato ognuno con uno specifico ambito funzionale, disciplinati dagli artt. 41 ss. del d. lgs. n. 81/2015.

L'apprendistato di primo tipo e quello di terzo tipo (denominato di "alta formazione e ricerca") sono finalizzati all'acquisizione di titoli di studio. Rispettivamente, quello di primo tipo al conseguimento della "qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore"; quello di terzo tipo "al conseguimento di titoli di studio universitari e della alta formazione, compresi i dottorati di ricerca, i diplomi relativi ai percorsi degli istituti tecnici superiori (...), per attività di ricerca, nonché per il praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche".

Essi rappresentano un doppio canale per l'acquisizione di un bagaglio professionale, in costanza di rapporto di lavoro subordinato, organicamente collegato con il sistema di formazione e istruzione scolastica e universitaria, funzionalizzato al conseguimento di titoli di istruzione e formazione.

La regolamentazione dell'apprendistato di **primo tipo** è rimessa alle regioni ed alle province autonome. La disciplina esclude un ruolo della contrattazione collettiva nella regolazione dei profili formativi e nella determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale. L'impostazione normativa è simile anche per l'apprendistato di **terzo tipo**. In entrambi i casi, i percorsi formativi sono concordati con il datore di lavoro dalle istituzioni scolastiche, universitarie e formative.

Diversamente, l'apprendistato di **secondo tipo** "professionalizzante" è volto all'acquisizione di una qualificazione professionale e la regolazione della durata e della modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico- professionali e specialistiche è rimesso agli accordi interconfederali e i contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

"La formazione di tipo professionalizzante, svolta sotto la responsabilità del datore di lavoro, è integrata, nei limiti delle risorse annualmente disponibili, dalla offerta formativa pubblica, interna o esterna alla azienda, finalizzata alla acquisizione di competenze di base e trasversali" ed è disciplinata dalle regioni e dalle province autonome, sentite le parti sociali.

Negli ultimi anni la disciplina dell'apprendistato è stata oggetto di ripetuti interventi di modifica e di integrale riscrittura, culminati nella emanazione dell'attuale disciplina contenuta nel d. lgs. n. 81/2015. Nuovi interventi di modifica sostanziale della disciplina si ritiene siano da scongiurare, reputando invece opportuno che le misure di semplificazione siano riferite alle cause dello scarso "successo" dell'apprendistato. *In primis*, queste andrebbero rinvenute, per l'apprendistato di secondo tipo, nella insufficienza dell'offerta formativa pubblica e nella mancata armonizzazione delle diverse qualifiche e qualificazioni professionali idonea a consentire una correlazione tra *standard* formativi e *standard* professionali. Inoltre, sul piano dell'amministrazione dei rapporti di lavoro, si reputa necessaria una migliore intelligibilità degli obblighi formativi posti in capo ai datori di lavoro al fine di evitare che i rapporti di apprendistato professionalizzante possano essere censurati per violazione dei doveri contrattuali di formazione e addestramento. Anche gli adempimenti amministrativi



prodromici alla instaurazione di un rapporto di apprendistato professionalizzante andrebbero razionalizzati e uniformati su tutto il territorio nazionale. Si pensi alla possibilità di accentramento delle comunicazioni obbligatorie e di invio dei piani formativi individuali attraverso un unico canale informativo.

Per ciò che concerne, invece, l'apprendistato di primo e di terzo tipo, le cause di insuccesso paiono ascrivibili alla mancanza di un adeguato sistema incentivante accompagnato da un'insufficiente proposta formativa da parte degli istituti di istruzione e formazione.

I successivi criteri di cui alle lettere b), c), d), comma 3, art. 1, vertono sulla razionalizzazione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di servizi per l'impiego, di collocamento mirato e di politiche del lavoro, nonché sulla razionalizzazione del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, della formazione professionale e delle comunicazioni telematiche in materia di lavoro, oltre che di valorizzazione della funzione di monitoraggio svolta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La volontà manifestata nel progetto di delega trova il massimo sostegno da parte del CNDCEC che auspica l'accorpamento dei sistemi informativi al fine della realizzazione di un portale unico delle comunicazioni in materia di lavoro. L'integrazione dei sistemi informativi, inoltre, dovrebbe consentire una efficiente condivisione delle informazioni tra gli enti pubblici e le amministrazioni statali idonea allo snellimento delle procedure amministrative e burocratiche poiché utile a evitare ripetuti invii di informazioni già in possesso della Pubblica amministrazione. In via esemplificativa, si eviterebbero la duplicazione di comunicazioni:

- dell'apertura dell'unità locale sia all'INPS che all'INAIL;
- del socio lavoratore nei confronti dell'INAIL sia attraverso la denuncia nominativa (DNA) sia attraverso il modello di variazione "P".

Di rilevante utilità pratica sarebbe anche la previsione di una piattaforma e/o di standard comuni per tutti gli adempimenti e le comunicazioni in favore dei Fondi di previdenza complementare, attualmente definiti in autonomia da ciascun ente.

Nello stesso ambito, è apprezzabile la previsione di una razionalizzazione e riorganizzazione degli enti e degli organismi che svolgono compiti in materia di servizi per l'impiego e politiche del lavoro.

A tal riguardo, si segnala l'esigenza di una valorizzazione del ruolo rivestito dai sistemi bilaterali istituiti dalla contrattazione collettiva maggiormente rappresentativa, nonché della valorizzazione del ruolo degli enti esponenziali di rappresentanza di tutti i professionisti abilitati dalla legge alla gestione degli adempimenti in materia di lavoro, individuati dall'art. 1, l. n. 12 del 1979.

Nello specifico si segnala l'evidente incongruenza della disposizione normativa rinvenibile nell'art. 6, comma 2, d. lgs. n. 276/2003, nella misura in cui ammette al regime particolare di autorizzazione per lo svolgimento a livello nazionale dell'attività di intermediazione soltanto la fondazione o altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, non anche nell'ambito del consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili e del consiglio nazionale degli avvocati.



Questo, a fronte dell'eguale abilitazione legale all'esercizio della professione nella materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti.

Il CNDCEC giudica favorevolmente la previsione inserita nel comma 7, art. 1, del disegno di legge delega, ai sensi del quale: "per la realizzazione degli schemi dei decreti legislativi di cui al presente articolo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può istituire apposite commissioni". In proposito è necessario che la composizione di ciascuna commissione veda la partecipazione di rappresentanti di tutte le categorie professionali abilitate dalla legge alla gestione degli adempimenti in materia di lavoro, come individuati dall'art. 1, l. n. 12 del 1979, affinché possano essere opportunamente rappresentate le problematiche legate alla concreta amministrazione e gestione dei rapporti di lavoro.

Nelle more della definizione dell'iter di approvazione del disegno di legge delega A. S. 1372 e in coordinamento con lo stesso, il CNDCEC evidenzia l'esigenza che il progetto di semplificazione e razionalizzazione riguardi anche la disciplina delle prestazioni sportive dilettantistiche di cui al 1 comma lett. m) dell'art.67 del TUIR (DPR917/1986), anche in considerazione della grande diffusione che le società sportive dilettantistiche hanno nell'intero territorio nazionale. In questo contesto al fine di soddisfare l'esigenza di una identificazione giuridica logica, dettagliata e sistematica della prestazione sportiva dettata dal predetto 1 comma lett. m) dell'art.67 del TUIR, si propone di definire le caratteristiche delle suddette prestazioni.