



CAMERA DEI DEPUTATI XI COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

*Audizioni informali sulla proposta di
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

grazie anzitutto per questa convocazione in audizione informale sul progetto di Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza.

Il progetto, approvato dal Governo nella seduta del Consiglio dei Ministri dello scorso 12 gennaio, programma una spesa complessiva di 223,9 miliardi di euro, di cui:

- 13 miliardi di euro finanziati dal Fondo React-EU;
- 210,9 miliardi di euro finanziati dal Fondo Recovery and Resilience Facility.

La quota di “Recovery Fund” spettante all’Italia, nell’ambito del piano Next Generation EU, è in realtà di 196,5 miliardi di euro (di cui 68,9 miliardi di euro di sovvenzioni e 127,6 miliardi di euro di prestiti), ma il Governo ha valutato l’opportunità di sottoporre al vaglio di ammissibilità della Commissione europea un portafoglio di progetti più ampio di quello finanziabile, per costruire un “margine di sicurezza” che garantisca il pieno utilizzo delle risorse europee anche nell’eventualità che alcuni dei progetti presentati non vengano approvati.

Quanto precede mette da subito in evidenza un aspetto fondamentale, ossia che le sovvenzioni ed i prestiti del Piano Next Generation EU sono certi nella quantificazione della misura spettante a ciascun Paese, ma sono incerti nella loro spettanza effettiva, essendo subordinati:

- in primo luogo all’approvazione del PNRR da parte della Commissione europea, sulla base dei criteri di valutazione di “pertinenza”, “efficacia”, “efficienza” e “coerenza”;
- in secondo luogo alla effettiva realizzazione degli interventi finanziati, sulla base di “stati avanzamento lavori” (c.d. “target intermedi”), cui saranno legati gli esborsi semestrali di risorse a favore dell’Italia, la cui previsione deve essere

formalizzata anche nel “cronoprogramma” che le linee guida della Commissione europea richiedono venga incluso nel PNRR che viene ad essa presentato.

La valutazione di “pertinenza” del PNRR, si ricorda, è effettuata dalla Commissione europea avendo riguardo alla capacità del piano di affrontare in modo efficace tutte o una parte significativa delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese.

Nella evidente impossibilità di esprimere un giudizio di merito compiuto sul progetto di PNRR predisposto dal Governo, stanti gli incalzanti tempi a disposizione per questa audizione, e nelle more di presentare al Governo un documento completo sulle valutazioni dei Commercialisti all’intero PNRR, concentriamo le nostre riflessioni su alcuni aspetti che riguardano esplicitamente le competenze della nostra categoria e precisamente la riforma fiscale con particolare riguardo alla tassazione dei redditi di lavoro e le riforme da attuare sul miglioramento del mercato del lavoro.

Sulla tassazione dei redditi di lavoro, osserviamo che le ottime intenzioni ribadite nel progetto di PNRR non sembrano al momento poggiare su credibili basi finanziarie, posto che le risorse a disposizione di quel fondo ammontano a 8 miliardi di euro per l’anno 2022 e 7 miliardi a regime dall’anno 2023, di cui però 5,5 miliardi di euro risultano già impegnati nella importante e condivisibile riforma dell’assegno unico per i figli a carico.

E’ difficile se non impossibile pensare di riformare il sistema fiscale avendo a disposizione 2,5 miliardi per l’anno 2022 e 1,5 miliardi a regime dall’anno 2023.

Basti pensare che, solo per mettere a regime la detrazione aggiuntiva IRPEF per contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente, con reddito complessivo tra 28.000 e 40.000 euro, la medesima legge di bilancio per il 2021 ha dovuto mettere a

disposizione risorse per circa 3 miliardi di euro, ossia il doppio di quel che risulta attualmente disponibile, a regime, sul fondo che dovrebbe finanziare la riforma nemmeno dell'intera IRPEF, ma del sistema fiscale nel suo complesso.

Evidenziamo questi numeri non per criticare l'importanza di un serio progetto di riforma del sistema fiscale, ma per evitare che da esso scaturiscano delle aspettative che poi non possono essere mantenute così come già è successo più volte nel passato ogni qual volta si parla di riforma fiscale.

Dati ISTAT alla mano, nell'anno 2019, su 516,6 miliardi di euro di entrate fiscali per imposte dirette, indirette e in conto capitale, le entrate IRPEF sono state 176,8 miliardi di euro che, sommate agli 11,9 miliardi di euro di addizionale regionale e ai 4,7 miliardi di euro di addizionale comunale, portano a un totale di 193,4 miliardi, ossia il 37,4% delle entrate fiscali totali.

Per meglio rendere l'idea della centralità dell'IRPEF, basta ricordare che l'imposta che si colloca al secondo posto è l'IVA con 111,5 miliardi di euro e il terzo posto del podio è occupato dall'IRES con 32,3 miliardi di euro.

Come è noto, i redditi che concorrono a formare la base imponibile dell'IRPEF e delle sue addizionali sono in larghissima parte costituiti da redditi da lavoro e da redditi da pensione.

Su 855,3 miliardi di euro di redditi soggetti a IRPEF e relative addizionali (pari al totale di 864,2 miliardi di euro meno gli 8,9 miliardi di euro di redditi fondiari relativi all'abitazione principale che sono esclusi da imposizione mediante apposita deduzione di pari ammontare), quelli che derivano da redditi da lavoro sono 564,5 miliardi di euro e quelli che derivano da redditi da pensione sono 258,1 miliardi di euro, ossia, nel loro complesso il 96,2% del totale.

Il dettaglio dei 564,1 miliardi di euro che derivano da redditi da lavoro, pari al 66% del totale, è il seguente:

- 462,5 miliardi di euro derivano da lavoro subordinato e parasubordinato;
- 35,7 miliardi di euro derivano da lavoro autonomo libero-professionale svolto in forma individuale;
- 31,9 miliardi di euro derivano da lavoro autonomo imprenditoriale svolto in forma individuale;
- 34,4 miliardi di euro derivano da lavoro autonomo libero-professionale o imprenditoriale svolto in forma associata.

In un'ottica di riforma complessiva del sistema fiscale, è a dir poco essenziale sottolineare che questi redditi da lavoro, oltre a valere il 66% dell'IRPEF e delle relative addizionali, costituiscono il 100% della base imponibile che risulta gravata dall'altra gamba del prelievo tributario, ossia quello contributivo.

Nel 2019, le entrate tributarie riconducibili non già a quelle fiscali (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale), bensì a quelle contributiva, sono state pari a 241,9 miliardi di euro.

Questi 241,9 miliardi di euro, sommati al 66% delle entrate per IRPEF e relative addizionali, evidenziano come, su un totale di entrate tributarie di 758,5 miliardi di euro, ben 369,5 miliardi di euro, pari al 48,7%, derivano da redditi di lavoro delle persone fisiche.

Il punto essenziale su cui vorremmo richiamare la Vostra attenzione in questa occasione è che, nel PNRR, la “pertinenza” alle raccomandazioni rivolte all'Italia dalla Commissione europea sul nostro sistema fiscale, troverebbero una loro più compiuta

risposta in una riforma organica che metta al centro la redistribuzione del prelievo dal lavoro ad altri presupposti imponibili, piuttosto che una riforma settoriale dell'IRPEF.

La vera riforma della tassazione del lavoro passa attraverso la netta separazione tra previdenza e assistenza, mantenendo gli oneri della prima a carico dei lavoratori e redistribuendo gli oneri della seconda a carico della fiscalità generale.

Gli ultimi minuti della nostra relazione vogliamo rivolgerli agli obiettivi strategici individuati nel Piano per il miglioramento del mercato del lavoro che trovano la condivisione del CNDCEC.

Attraverso uno stanziamento di risorse pari a 12,62 miliardi, il PNRR intende favorire l'occupazione femminile e giovanile oltre al rafforzamento delle politiche attive del lavoro.

Per il raggiungimento delle finalità perseguite, si ritiene determinante la valorizzazione delle tre tipologie di apprendistato, disciplinate 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 e 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.

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 rimessa agli accordi interconfederali e i contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

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 l'introduzione di misure di attuazione e semplificazione.

In tale prospettiva, occorre implementare l'offerta formativa pubblica e armonizzare le diverse qualifiche e qualificazioni professionali idonee 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, la diffusione dell'istituto passa dalla istituzione di un adeguato sistema incentivante per tutti i soggetti coinvolti nel rapporto: istituzioni formative; famiglie e imprese.

Per il miglioramento del mercato del lavoro, riteniamo utile valutare l'introduzione di un nuovo contratto di lavoro a contenuto formativo per la riqualificazione di soggetti a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, sostenuto da agevolazioni di tipo economico e normativo.

Passando al rafforzamento delle politiche attive del lavoro e della formazione di occupati e disoccupati è necessario avviare 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 delle categorie professionali abilitate dalla legge alla gestione degli adempimenti in materia di lavoro, individuati dall'art. 1, l. n. 12 del 1979.

Segnaliamo, in proposito, l'opportunità di una revisione dei regimi particolari di autorizzazione per lo svolgimento a livello nazionale dell'attività di intermediazione e politiche attive che superi le incongruenze rinvenibili nella disciplina di cui all'art. 6, comma 2, d. lgs. n. 276/2003. Questo favorirebbe l'azione delle fondazioni costituite nell'ambito dei consigli nazionali di tutte le categorie che esercitano la professione nella materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, con una chiara implementazione dei servizi per il lavoro.

Circa le misure volte a favorire l'occupazione femminile, quelle in tema di imprenditorialità trovano il favore del CNDCEC, seppure nella consapevolezza che queste debbano essere accompagnate da azioni complementari in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. In proposito, si potrebbe fare tesoro dei risultati ottenuti attraverso le norme sperimentali di incentivo alla contrattazione aziendale nonché le misure introdotte dall'art. 9, comma 3, l. n. 53/2000, per il sostegno ai titolari di impresa e ai lavoratori autonomi che necessitino di una sostituzione per durante i periodi di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo.

Da ultimo, l'istituto del lavoro agile (smart working) ha mostrato la sua centralità in un mercato del lavoro sempre più digitalizzato. Indubbiamente si mostra quale strumento ottimale per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro, purché siano risolte le forti criticità connesse al suo utilizzo.

Senza un accordo individuale che definisca le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile e in mancanza di una disciplina normativa protettiva di dettaglio, sono aumentati i rischi di “isolamento” del lavoratore “agile”. D’altro verso, la valorizzazione dello smart working non potrà prescindere dalla istituzione di un sistema di incentivi per l’adeguamento degli strumenti e degli ambienti destinati al lavoro agile.

Confidando possiate aver apprezzato la nostra scelta di focalizzare questi 10 minuti scarsi a disposizione su un suggerimento concreto, tra i mille che meriterebbero di essere discussi nell’ambito dell’esame del progetto di PNRR, restiamo a disposizione per eventuali Vostre domande.