www.bollettinoadapt.it, 19 marzo 2013

Centri di categoria e assistenza lavoristica: un commento alla sentenza della Cassazione penale n. 9725/2013

di Andrea Asnaghi

Ha avuto un deciso rilievo la sentenza n. 9725 del 21 febbraio 2013 (in *Boll. ADAPT*, n. 9/2013) emessa dalla sesta sezione della Cassazione penale in merito alle attività di assistenza in materia di lavoro poste in essere dalle associazioni di categoria.
In estrema sintesi, è stato condannato per esercizio abusivo della professione un soggetto il quale, titolare ed accomandatario di una società in accomandita semplice di cui deteneva il 99% delle quote, aveva curato adempimenti in materia lavoristica (nel caso, aveva compilato le buste-paga per i dipendenti di diverse aziende) senza essere iscritto nell'albo professionale dei consulenti del lavoro né avendo conseguito la relativa abilitazione (o comunque senza essere in regola con i requisiti di esercizio della professione di cui all'art. 1 della l. n. 12/1979). La s.a.s. era costituita, per il restante 1%, da un'associazione artigiana, e pertanto il soggetto contava su tale requisito per controbattere l'accusa in argomento, ritenendo che per tale fatto la s.a.s. non fosse altro che una "articolazione" dell'associazione, la quale era abilitata (ai sensi del comma 4 dell'art. 1 della l. n. 12/1979) a curare gli adempimenti in materia di lavoro subordinato per i propri associati e che di fatto aveva costituito a tal fine la società in questione (o ne aveva acquisito una quota).
Il principio di diritto enunciato in proposito (sottolineatura a cura dello scrivente) recita testualmente che: «Sussistono gli estremi del reato di esercizio abusivo di una professione laddove la gestione dei servizi e degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale venga curata, non da dipendenti di un'associazione di categoria, cui l'art. 1, comma 4 della legge n. 12 del 1979 eccezionalmente riconosce la possibilità di quella gestione, ma da un soggetto privo del titolo di consulente del lavoro, ovvero non iscritto al relativo albo professionale, che sia socio di una società solo partecipata da una di quelle associazioni di categoria».
In pratica il soggetto è stato condannato perché, sostiene la Corte, se è pur vero che, ai sensi della l. n. 12/79, le imprese artigiane o le altre piccole imprese possono rivolgersi per gli adempimenti del personale a servizi istituiti da associazioni di categoria, tuttavia «deve escludersi che le medesime attività possano essere da tali associazioni di categoria "delegate", in qualsiasi maniera, a terzi» in quanto ciò costituirebbe un vero e proprio «aggiramento» delle norme in materia «a tutela dell'interesse a che ai cittadini possano essere garantite determinate prestazioni professionali solo da soggetti che hanno un minimo di standard di qualificazione» .
Poiché la materia è particolarmente esposta, mette conto di esporre anche l'articolo di legge (art. 1, l. n. 12/1979, commi da 1 a 5) che sottende la questione giuridica in argomento, per lo meno per la parte che interessa la questione (ancora a nostra cura le evidenziazioni nel testo).

Art. 1, l. n. 12/1979, commi da 1 a 5

1. Tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non sono curati dal datore di lavoro, direttamente od a mezzo di propri dipendenti, non possono essere assunti se non da coloro che siano iscritti nell'albo dei consulenti del lavoro a norma dell'articolo 9 della presente legge, salvo il disposto del successivo articolo 40, nonché da coloro che siano iscritti negli albi degli avvocati e procuratori legali, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, i quali in tal caso sono tenuti a darne comunicazione agli ispettorati del lavoro delle province nel cui ambito territoriale intendono svolgere gli adempimenti di cui sopra.
2. I dipendenti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale che abbiano prestato servizio, almeno per 15 anni, con mansioni di ispettori del lavoro presso gli ispettorati del lavoro, sono esonerati dagli esami per l'iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro e dal tirocinio per esercitare tale attività. Il personale di cui al presente comma non potrà essere iscritto all'albo della provincia dove ha prestato servizio se non dopo 4 anni dalla cessazione del servizio stesso.
3. Il titolo di consulente del lavoro spetta alle persone che, munite dell'apposita abilitazione professionale, sono iscritte nell'albo di cui all'articolo 8 della presente legge.
4. Le imprese considerate artigiane ai sensi della legge 25 luglio 1956, n. 860 , nonché le altre piccole imprese, anche in forma cooperativa, possono affidare l'esecuzione degli adempimenti di cui al primo comma a **servizi o a centri di assistenza fiscale istituiti dalle rispettive associazioni di categoria**. Tali servizi possono essere organizzati a mezzo dei consulenti del lavoro, anche se dipendenti dalle predette associazioni.
5. Per lo svolgimento delle operazioni di calcolo e stampa relative agli adempimenti di cui al primo comma, nonché per l'esecuzione delle attività strumentali ed accessorie, le imprese di cui al quarto comma possono avvalersi anche di centri di elaborazione dati **che devono essere in ogni caso assistiti da uno o più soggetti iscritti agli albi di cui alla presente legge** con versamento, da parte degli stessi, della contribuzione integrativa alle casse di previdenza sul volume di affari ai fini IVA, ovvero costituiti o promossi dalle rispettive associazioni di categoria alle condizioni definite al citato quarto comma. I criteri di attuazione della presente disposizione sono stabiliti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sentiti i rappresentanti delle associazioni di categoria e degli ordini e collegi professionali interessati. Le imprese con oltre 250 addetti che non si avvalgono, per le operazioni suddette, di proprie strutture interne possono demandarle a centri di elaborazione dati, di diretta costituzione od esterni, i quali devono essere in ogni caso assistiti da uno o più soggetti di cui al primo comma.

Il portato di fondo della norma è abbastanza chiaro, tutto sommato, anche se il contenuto dei commi 4° e 5° sembra, come spesso accade, il frutto di diverse situazioni di compromesso rispetto a vari interessi in campo.
Tuttavia, come annota acutamente la sentenza in argomento, il primo e precipuo interesse è quello del cittadino, sia inteso come lavoratore (destinatario delle scritture e degli adempimenti di lavoro) che come datore di lavoro (che tali adempimenti deve realizzare efficacemente e puntualmente): è pertanto specifico interesse sociale e pubblico a che tali adempimenti vegano garantiti da soggetti dotati di qualificazione professionale adeguata, certificata anche da un esame di Stato, e soggetti a precisi standard deontologici.
Ciò peraltro sta anche nella realtà dei fatti: nelle operazioni quotidiane a favore delle piccole aziende, che banalmente si accostano a tali soggetti magari inizialmente solo per l'elaborazione del Libro Unico del lavoro – dei cedolini paga, per dirla ancor più banalmente – dietro queste operazioni (se vogliamo tecnico-pratiche) si cela un mondo di competenze e di questioni giuridiche, di cultura giuslavoristica in senso lato, che è davvero opportuno trasmettere alle aziende ed ai

rapporti di lavoro (e d'altronde spesso è notevole la differenza di approccio tra l'intervento da mero "centro di elaborazione" – legittimo o meno che sia – e quello del professionista qualificato).
Se, per una questione di semplificazione, il legislatore ha previsto che le piccole imprese possano avvalersi dell'assistenza diretta che le proprie associazioni ritengono di organizzare a favore dei consorziati (se non proprio in via eccezionale, come recita la sentenza, quantomeno come forma limite di facilitazione tesa a rispettare una determinata rete di servizi ed assistenze già sviluppatesi nel nostro Paese) di certo non aveva l'intenzione di legittimare ogni e qualsiasi forma, anche la più estemporanea (come nel caso in argomento) di emanazione di servizi da parte delle associazioni (e Dio solo sa quante realtà simili esistono, offrendo spesso servizi e risposte che eufemisticamente potremmo definire semplicistici). Del resto, è proprio la legge che prevede che, anche solo per le fasi di stampa e di calcolo, gli eventuali centri di elaborazione costituiti dalle associazioni debbano dotarsi dell'assistenza di un professionista abilitato ai sensi della l. n. 12/1979.
Insomma, un'associazione che forte del proprio *know-how* e della propria posizione privilegiata (anche senza scomodare il celebre art. 8 della "Manovra di Ferragosto", d.l. n.138/2011, possiamo dire che oggi pezzi importanti del diritto concreto del lavoro sono demandati a concertazione, buone prassi e bilateralità, con tutti gli effetti positivi e negativi che ne conseguono) voglia recare assistenza in materia lavoristica ai propri iscritti, lo può fare esponendosi direttamente o con l'istituzione di centri adeguatamente assistiti, senza la creazione di società od organismi di mero interesse che in buona sostanza replicano illegittimamente ed in modo non professionale assistenze riservate agli addetti e bisognose di competenza.
Appaiono così del tutto consequenziali alla norma, ed alle ragioni di pubblico interesse che la muovono, le conclusioni a cui perviene la Suprema Corte con il principio di diritto sopra espresso.
Meno consequenziale appare a chi scrive la pretesa discrasia fra quanto statuito dalla legge, e riaffermato nella sentenza in commento, e quanto il Ministero del lavoro ha previsto nel Vademecum sul Libro Unico del 5 dicembre 2008, in particolare ai punti A. 37 e A. 38. Proprio sulla scorta del rafforzamento della figura del consulente del lavoro operata dagli artt. 39 e 40 della l. n. 133/2008, infatti, nel documento in oggetto si legge che alle associazioni di categoria è consentito di prestare assistenza diretta o tramite Caf o centri gestiti o comunque controllati dalle associazioni di categoria (vi è invero solo una concessione ulteriore – probabilmente frutto della consapevolezza di un *status quo* su cui non si ritenne di intervenire nell'ambito di una norma già di immensa portata – rispetto allo stretto dettato della norma, alla fine del punto A. 38, laddove si preveda che l'autorizzazione all'elaborazione del Libro Unico rilasciata ad un'associazione sia riferibile anche a tutte le proprie eventuali diramazioni territoriali, il che rende più blanda l'attività di controllo diretto ed esperto delle fasi di assistenza, come è possibile notare nell'organizzazione concreta di alcune associazioni esistenti); ma l'intento serio e non estensivo appare chiaro ove addirittura è previsto, in piena aderenza con lo spirito normativo, che l'assistenza sia riservata solo ad associazioni «realmente rappresentative» e soltanto verso i propri iscritti, associati con coerenza rispetto al settore di esercizio dell'impresa (cose che non vengono mai controllate). Ed invero, anche rispetto al principio di diritto enunciato, chi scrive ha l'impressione che, senza voler costituire sbarrature di principio, molto si giochi sul controllo e la partecipazione in prima persona dell'associazione di categoria, che nel caso in giudizio con assoluta evidenza mancava del tutto.
Certo, bisognerebbe anche chiedersi come un'entità "spuria" come quella facente capo al soggetto condannato abbia potuto ottenere le autorizzazioni necessarie alle varie fasi di elaborazione e rapporto presso i vari Enti (perlomeno Inps ed Inail), Enti che dovrebbero presidiare l'applicazione della norma e contrastare i fenomeni di abusivismo, nell'interesse pubblico ma anche nel proprio diretto interesse (oltretutto sarebbe da chiedersi come opera la vigilanza diretta in casi, anche frequenti, di soggetti prestanome a supportare non meglio precisate attività del tutto simili a quella condannata, anche realizzate in forma privata). Insomma grandi ed accurate leggi ma controlli compiacenti, con criteri a "a maglie larghe", e non altrettanto efficaci. E per onestà intellettuale, chi scrive ritiene che anche alcuni Ordini professionali dovrebbero farsi un esame di coscienza sulla

consistenza dei propri canoni deontologici e sul loro presidio effettivo in materia lavoristica, a tutela pubblica (ed anche dei propri iscritti o degli altri professionisti "seriamente intenzionati") . Collegandosi a tale ultimo spunto, non si può, infine, non affrontare almeno per accenni il tema che sta al cuore della questione: è legittima ed opportuna una riserva per adempimenti ed operazioni amministrative di questa natura? È la *vexata quaestio* della c.d. "liberalizzazione dei servizi", argomento sempre più ricorrente e che sembra diventato *il* problema, a fronte, invece, di molte altre questioni sicuramente più urgenti e pregnanti per il futuro del nostro Paese. Chi scrive non ama steccati e riserve "di principio" ed è tendenzialmente aperto ad idee anche innovative; ad esempio bisognerebbe chiedersi se non sia il caso di operare una serie di semplificazioni normative ed operative in grado di alleviare a tal punto l'onere degli adempimenti da svuotare, in fondo, buona parte del contenuto e della pregnanza di alcuni servizi ed assistenze (oggi così assolutamente non è, ed è molto opportuno pretendere che vi siano competenze adeguate in campo anche per adempimenti tecnici); sempre esemplificando, dovremmo domandarci se tutti i soggetti attualmente previsti dall'art. 1 della l. n. 12/1979 – verso il cambiamento della quale in seno alla categoria dei Consulenti del lavoro si dibatte da tempo con proposte di modifica radicale – offrano le medesime garanzie di competenza. Resta comunque il fatto che il settore professionale oggi offre (ed offrirebbe ugualmente anche in caso di semplificazioni), soprattutto alle piccole e medie imprese, un capillare portato di assistenza e competenze che esorbitano da una mera prestazione di servizi, a tutto vantaggio dell'intero sistema lavoro (lavoratori, imprese, Enti). Disprezzare o relativizzare tale apporto oggi sembra un processo più volto ad acquisire fette di mercato e ad eliminare competenze indipendenti (e perciò in qualche modo fastidiose), che non a promuovere una modernizzazione che gli stessi sostenitori delle liberalizzazioni (ad esempio, proprio determinate associazioni di categoria) non sanno, con tutta evidenza, dare alle ampie aree di competenza e di intervento ad essi già oggi assegnate.

Andrea Asnaghi
ADAPT Professional Fellow