



# CAMERA DEI DEPUTATI

\*\*\*

XI Commissione permanente - Lavoro pubblico e privato

MEMORIA DEL DOTT. ENZO DE FUSCO

PDL n. 1818

AUDIZIONE DEL 21/07/2020

*Proposta di Legge C. 1818: “Disposizioni in materia di lavoro, occupazione e incremento della produttività”*

La proposta di legge mostra tutti i caratteri dell'attualità anche a distanza di oltre 1 anno dalla sua presentazione e soprattutto dopo l'emergenza sanitaria che ha colpito il nostro paese. Infatti, i temi oggetto di modifica riguardano:

- A) la semplificazione della gestione dei rapporti di lavoro e del recupero crediti;**
- B) la produttività, l'incentivazione dell'occupazione femminile e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;**
- C) il contrasto del fenomeno delle false cooperative.**

Per il tempo a disposizione mi limiterò a fare alcune considerazioni sulle principali disposizioni del disegno di legge.



## A. SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E TUTELA DEL LAVORO

### Art. 1 - Esecuzione delle sentenze in materia di previdenza e di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro.

La prevista disposizione nasce per ovviare alle lunghe e costose azioni esecutive che le imprese - e, con esse, i cittadini - sono costrette ad intraprendere per recuperare i crediti riconosciuti con sentenze verso l'INPS e l'INAIL.

Lungaggini e difficoltà che sono tanto più ingiustificate e immotivate se si considera che la maggiore complessità della procedura e delle attività da compiere si riscontrano solo laddove siano i privati o le imprese ad agire come creditori nei confronti degli istituti previdenziali e assicurativi e non viceversa.

I giudici della Corte di Cassazione hanno affermato che in materia di esecuzione **non ci sono differenze** dovute alla qualità pubblica o privata del soggetto debitore, rilevando, infatti, che a fronte di una sentenza di condanna al pagamento **la pubblica amministrazione è paragonabile a un comune debitore** (Cass., sez. unite, sent. n. 4071 del 13.07.1979; Cass. sent. n. 10284 del 5.05.2009; Cass., sez. unite, sent. n. 740 del 25.10.1999.).

**Ma nella realtà, così non è.**

Un datore di lavoro, un professionista o un comune cittadino, se ritiene di vantare un credito nei riguardi dell'Inps o dell'Inail deve correttamente rivolgersi ad un Giudice.

Il giudizio dura mediamente **tre anni**.

Senonchè a fronte di una sentenza di condanna, l'Ente, come spesso accade, **non adempie spontaneamente**.

Pertanto, le aziende, i professionisti o i privati cittadini che a questo punto sono creditori **dovranno procedere alla notifica della sentenza**.



La pubblica amministrazione, dal momento della notifica della sentenza, ha 120 giorni per provvedere all'adempimento dei propri obblighi nei confronti del creditore.

In altre parole, il privato creditore che vuole agire per ottenere quanto gli è dovuto dall'amministrazione, una volta notificato il titolo (sentenza o provvedimento equivalente), dovrà attendere necessariamente 120 giorni prima di poter notificare anche l'atto di precetto, pena la sua nullità.

A quel punto, dopo la notifica del precetto e trascorsi 120 giorni, a fronte del persistente inadempimento dell'INPS, il creditore dovrà farsi carico anche di avviare la procedura **esecutiva** che comporta ulteriori atti, ulteriori attese e ulteriori costi.

Ed infatti il creditore è **costretto ad avviare un'altra, complessa e diversa procedura giudiziaria** finalizzata al recupero del credito, attraverso il **pignoramento mobiliare o immobiliare** o **con il pignoramento di crediti presso terzi** (ad es. se il debitore abbia una somma di denaro presso una banca).

**Per prassi, nei confronti dell'INPS, si procede con un pignoramento presso terzi che però comporta le seguenti attività: i)** la ricerca e l'individuazione dell'istituto di credito presso il quale l'INPS ha un conto bancario aggredibile; **ii)** la notifica dell'atto di pignoramento all'INPS e al terzo; **iii)** deposito dell'atto di pignoramento presso la cancelleria del Tribunale competente.

Tale procedura, i cui tempi di giustizia si dilatano a seconda della mole di contenzioso del tribunale competente e del comportamento del terzo pignorato (che potrebbe anche formulare opposizione) può concludersi, anche dopo 2 anni, con **un'ordinanza di assegnazione somme**.

**Il creditore deve richiedere al Tribunale la copia autentica con formula esecutiva dell'ordinanza di assegnazione per poi procedere alla notifica all'Inps (terzo pignorato).**

Il terzo pignorato così **esegue il pagamento**.



Pertanto dinnanzi ad **un giudizio di merito intrapreso, ad esempio, nel 2020, l'impresa, il professionista o il singolo cittadino, potrà verosimilmente sperare di vedersi riconoscere materialmente il suo credito non prima di 4 anni con un dispendio di energie e costi sia per il privato che per la pubblica amministrazione.**

**Per contro, laddove sia l'INPS a vantare un credito nei confronti dei cittadini, le regole cambiano: il procedimento è più rapido e severo.** È il caso, ad esempio, dell'avviso di addebito in forza del quale, decorsi 40 giorni dalla notifica, l'INPS ottiene un titolo esecutivo utile ad aggredire direttamente il patrimonio delle imprese e dei cittadini (analogamente accade con l'INAIL con le procedure di recupero dei premi assicurativi).

Per superare le suddette disparità, accelerare le procedure volte al recupero delle somme e al contempo garantire gli obiettivi di efficienza e di buon andamento della pubblica amministrazione attraverso la responsabilizzazione degli uffici dell'INPS e dell'INAIL, la suddetta proposta prevede:

- **l'obbligo di nominare un responsabile del procedimento** che si occupi del pagamento delle somme dovute dagli Istituti **entro il termine di 40 giorni dalla notifica**, pena la responsabilità amministrativa e contabile del dirigente e del funzionario inadempiente;
- **la non applicazione della procedura dettata dall'art. 14 del D.l. 1996/669.**

### **Art. 2 - Ricorsi amministrativi**

La vigente disciplina dei ricorsi amministrativi in materia di lavoro è connessa all'istituto del **silenzio rigetto**. **Senonché l'uso distorto di tale istituto** ha fatto sì che il ricorso amministrativo oggi rappresenta soltanto **un ulteriore rallentamento burocratico,**

costituendo, in alcuni casi, una tappa necessaria e propedeutica all'instaurazione del giudizio.

A fronte del suddetto quadro e considerato che è la stessa legge 241/1990 ad includere il silenzio assenso tra gli istituti di semplificazione amministrativa, la disposizione in commento si propone di semplificare e snellire il procedimento amministrativo, con l'emissione di provvedimenti amministrativi in tempi celeri e certi, decorsi i quali il silenzio deve rappresentare esclusivamente una condizione di accoglimento delle istanze della collettività.

Per giunta tale modifica legislativa appare tanto più utile se si pensi all'elevato numero di ricorsi sui quali interviene l'INPS.

Al riguardo si segnala che l'INPS ha verificato che i ricorsi pervenuti nel corso del 2018 sono circa 123.469, ai quali si aggiunge poi il numero dei ricorsi in giacenza al 1° gennaio 2018 pari a 197.709 (deliberazione dell'INPS n. 28/2019).

## **B. INCENTIVAZIONE ALLA PRODUTTIVITA', ALL'OCCUPAZIONE FEMMINILE E ALLA CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI VITA E DI LAVORO**

### **Articolo 6 - Incentivo per l'assunzione di donne**

Ad oggi l'unico incentivo previsto per le assunzioni delle donne è quello contenuto nella legge n. 92/12, (art. 4, commi da 8 a 12) che si applica nei confronti di una platea ristretta di donne. Ed infatti si riferisce all'assunzione **di donne**:

a) **prive di impiego** regolarmente retribuito da almeno **sei mesi se residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti** nell'ambito dei fondi strutturali **dell'Unione Europea**;



- b) che abbiano una professione o appartengano ad un settore economico caratterizzati da una accentuata **disparità occupazionale** di genere superiore al 25%;
- c) **prive di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi**, ovunque residenti;
- d) **disoccupate da oltre dodici mesi con almeno 50 anni di età**, ovunque residenti.

Si tratta di un incentivo che comporta una riduzione contributiva nella misura del 50% per: a) 12 mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo determinato; b) per 18 mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato ovvero in caso di assunzione con contratto a tempo determinato trasformato in contratto a tempo indeterminato.

**Al fine di riconoscere un maggiore e più forte sostegno alla stabilità del mondo del lavoro femminile, si condivide la proposta di legge che prevede un incentivo volto alle assunzioni a tempo indeterminato (ad eccezione dei contratti di apprendistato e di lavoro domestico) ed esteso alle donne di qualsiasi età.**

Si tratta poi di una misura effettivamente incentivante per i datori di lavori in quanto tale assunzione prevede il riconoscimento, per un periodo massimo di 36 mesi, dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico, con esclusione dei premi e dei contributi dovuti all'INAIL, nel limite massimo di 3.000 euro su base annua.

Alla luce di quanto premesso risulta necessario un coordinamento della suddetta proposta di legge con l'art. 4, commi 8-12, della legge 92/12.

#### **Art. 8 - Asili nido e servizi assistenziali per l'infanzia all'interno dell'azienda.**

Nonostante la nostra società riconosca agli asili nido ed ai servizi per l'infanzia una indubbia rilevanza ed un ruolo fondamentale per la promozione e lo sviluppo psico-fisico, cognitivo,



affettivo e sociale del bambino, tali realtà, in ambito aziendale, non sono ancora adeguatamente sviluppate.

Ed infatti, in relazione all'anno 2017/2018 l'offerta educativa per la prima infanzia si compone per circa l'80% di nidi d'infanzia (gli asili nido tradizionali), a cui si aggiunge solo il **2% di posti nei nidi aziendali** (ISTAT 12/12/2019).

In sostanza, ad oggi, l'offerta di asili **aziendali resta un'utopia, in quanto questi ultimi sono rari e complicati da aprire**. Ed infatti l'apertura di un asilo nido aziendale richiede la necessità di spazi adeguati e separati rispetto ai luoghi di lavoro, con un accesso autonomo posto al pian terreno. Spazi che rispettino determinati requisiti dimensionali (es. per ogni bambino occorre una superficie minima di 6mq) e strutturali (un locale adibito a uso cucina, un locale per il riposo dei bambini e uno spazio esterno attiguo in una zona verde ad esclusivo utilizzo del nido) e che variano in considerazione delle normative comunali e dei parametri regionali.

Strutture che devono essere altresì rispettare tutti i requisiti igienico sanitari previsti dal Regolamento Edilizio e di Igiene del Comune, nonché dal Regolamento di igiene di alimenti e bevande (areazione, altezza, dimensioni etc). Infine, si dovrà presentare e realizzare anche un progetto educativo con l'assunzione del personale pedagogico, educativo e ausiliario. Un vero e proprio progetto imprenditoriale che necessita di risorse finanziarie notevoli sia per la loro costituzione che per il loro mantenimento e gestione.

Non è un caso che si registrino pochissime aziende che fanno dell'asilo nido un motivo di orgoglio e di 'benefit' per i propri dipendenti. Nell'elenco spiccano, ad esempio, Network Contacts, Nestlè, Ferrero, la Pirelli, la Ferrari e molte banche come la Deutsche Bank, Unicredit, BNL, Intesa San Paolo e Mediolanum.



Aziende quest'ultime, però, strutturate e di grandi dimensioni. **L'Italia, per contro, è un Paese di piccole e medie imprese e quest'ultime non riescono ad affrontare gli importanti costi per l'apertura di un asilo. Tant'è che l'investimento non è in grado di ripagare la spesa.**

Negli ultimi anni si è molto insistito sullo sviluppo di tali realtà, **ma quello che si registra è che, nonostante la loro rilevante funzione e i suoi elevati costi di costituzione e di gestione, gli asili aziendali, ad oggi, non godono di alcun incentivo.** Ci sono solo esempi di pacchetti di welfare integrativi che prevedono bonus sull'accesso dei bimbi a nidi convenzionati o strutture pubbliche, oppure contributi economici (cd. voucher asili nido) riconosciuti alla madre lavoratrice, in sostituzione (anche parziale) del congedo parentale.

**Pertanto, risulta attuale e non procrastinabile quanto previsto dalla proposta di legge che, al riguardo, riconosce - in via sperimentale e per la durata di due anni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame - al datore di lavoro privato che allestisce nei luoghi di lavoro (o in aree convenzionate adiacenti) spazi dedicati all'assistenza dei figli dei dipendenti fino a sei anni, la possibilità di dedurre dal reddito di impresa un importo pari al 200 per cento dei costi sostenuti per l'allestimento e l'organizzazione dei suddetti spazi.**

La suddetta agevolazione - proprio per rispondere anche alle esigenze delle imprese meno strutturate e per le quali risulta maggiormente difficile sostenere costi tanto elevati per un servizio del genere - è riconosciuta nelle unità produttive in cui è presente un organico non superiore a 250 unità lavorative.

Sul tema si fa un'ultima riflessione. Considerato che nelle realtà aziendali medio piccole la difficoltà della costituzione dei nidi è spesso legata anche alla mancanza di spazi adeguati nonché al ridotto numero dei bambini da coinvolgere, **si propone di applicare il suddetto incentivo**

**anche agli asili interaziendali.** Ed infatti l'opportunità di unirsi a una o più aziende per realizzare congiuntamente il servizio, usufruendo al contempo del suddetto incentivo, costituirebbe per le aziende un reale e concreto sostegno per l'effettiva realizzazione di tali strutture.

## **C) CONTRASTO AL FENOMENO DELLE COSIDDETTE FALSE COOPERATIVE O COOPERATIVE «SPURIE».**

### ***Art.13 - Contrasto delle cooperative irregolari***

Si sostiene la proposta normativa che interviene, con strumenti adeguati ed incisivi di controllo, sul fenomeno delle false cooperative. Fenomeno quest'ultimo che coinvolge migliaia di lavoratori e che comporta l'evasione del fisco e dei contributi per centinaia di milioni l'anno a discapito delle cooperative più virtuose.

Questa condizione di irregolarità, soprattutto in questa fase di pandemia, ancora di più risulta essere ingiustificata sul piano giuridico e morale.

Per tale ragione la proposta normativa introduce **strumenti di controlli interni** volti ad individuare e bloccare sul nascere le false cooperative e **strumenti di controlli esterni** su quelli che sono gli istituti che di norma tali cooperative tendono ad eludere (retribuzione, obblighi fiscali e contributivi).

Obblighi che, come vedremo, consentono effettivamente all'INPS, all'INAIL e all'Agenzia delle entrate di intervenire in tempo utile per evitare tali azioni fraudolente.

In particolare, la proposta disposizione prevede in riferimento:

**a) al controllo interno:** l'obbligo, a carico dei revisori legali, di provvedere al **controllo di gestione, di certificazione annuale del bilancio e di verifica della congruità della**



**consistenza patrimoniale dell'ente e dello stato delle attività e delle passività**, con la nomina del revisore legale entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge;

**b) al controllo esterno: l'obbligo di asseverazione**, con cadenza semestrale e per ciascun lavoratore, eseguita da parte dei professionisti indicati dall'art. 1 della l. 1979 n. 12 (consulente, iscritti negli albi degli avvocati e procuratori legali, dottori commercialisti, 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 i relativi adempimenti e **a risponderne sul piano deontologico** secondo le modalità stabilite dai rispettivi ordini professionali. Tale obbligo è previsto per:

- **il pagamento delle retribuzioni che deve avvenire nel rispetto dei contratti collettivi** applicati e sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative;
- **il corretto assolvimento degli obblighi assicurativi, previdenziali e fiscali** afferenti i rapporti di lavoro e dell'imposta sul valore aggiunto. La prima certificazione del professionista per i controlli esterni deve avvenire entro sei mesi dalla medesima data.

Inoltre, **in caso di liquidazione ordinaria** della società cooperativa, il notaio, entro cinque giorni dalla sottoscrizione dell'atto, ha l'obbligo di darne comunicazione all'ispettorato territoriale del lavoro, all'INPS, all'INAIL e all'Agenzia delle entrate competenti per territorio. **Tale obbligo consente ai citati enti di intervenire in tempo utile per evitare azioni fraudolente da parte delle false cooperative.**

Infine si prevede che i lavoratori dipendenti delle società cooperative **possono optare per la liquidazione diretta mensile della quota maturanda del trattamento di fine rapporto** - senza perdere il diritto alla tassazione separata tipica del trattamento di fine rapporto - al netto

della contribuzione aggiuntiva, esclusa quella eventualmente destinata a una forma pensionistica complementare.

Sono, invece, escluse dall'applicazione della disposizione alcune tipologie di cooperative che non presentano rischi di irregolarità, quali le società cooperative per azioni, le cooperative editoriali, le cooperative agricole, le cooperative della pesca, nonché le cooperative di credito e le banche di credito cooperativo.

**Si rileva che tale proposta, sottoponendo la Cooperativa (sin dalla sua costituzione e fino alla sua durata) a precisi e mirati strumenti di controlli, interviene “ex ante” e cioè in modo preventivo sugli illeciti che coinvolgono le cooperative. Controlli del genere costituiscono, quindi, un effettivo freno alla commissione degli illeciti in quanto, da un lato, li prevengono e, dall'altro, consentono che siano prontamente circoscritti e sottoposti agli organi competenti.**

La proposta, quindi, si considera risolutrice e più efficace di quelle misure che, introducendo strumenti sanzionatori, intervengono solo “ex post” e cioè dopo che l'illecito sia stato non solo commesso ma anche individuato dagli organi competenti. Individuazione che, purtroppo, proprio perché risulta di difficile effettuazione costituisce una delle cause che ostacola la repressione a tale fenomeno. Ed infatti se l'illecito resta di difficile accertamento anche le sanzioni resteranno di non punta applicazione, con la conseguenza che le misure sanzionatorie perderebbero la loro funzione deterrente nella lotta alle false cooperative.

**Enzo De Fusco**