

**Audizione del presidente Pasquale Tridico alla
XI Commissione (Lavoro Pubblico e Privato)
Martedì 17 Novembre 2020**

In quanto segue si forniscono pareri sulle questioni di competenza dell'istituto inerenti due disegni di legge, il pdl C. 1818 Murelli e pdl C. 1885 De Maria. Si procede dapprima all'analisi del pdl C. 1818 Murelli e successivamente del pdl C. 1885 De Maria.

Pdl C. 1818 Murelli

La Pdl C.1818 Murelli “Disposizioni in materia di lavoro, occupazione e incremento della produttività”, è stata presentata il 2 maggio 2019. Tale proposta di legge reca disposizioni in materia di produttività e di qualità dell'occupazione, anche femminile, volte, tra l'altro, alla semplificazione della gestione dei rapporti di lavoro, ad incentivare l'assunzione di donne ed il riconoscimento di misure previdenziali in loro favore, a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché a contrastare il fenomeno delle cosiddette false cooperative. Preliminarmente, si segnala che talune delle suddette disposizioni prevedono misure la cui decorrenza è riferita a termini temporali passati che andrebbero, dunque, aggiornati con riferimento all'annualità in corso e alle successive, anche in relazione ai relativi oneri.

La proposta di legge in esame si compone di 14 articoli, suddivisi in cinque Capi. Si procede pertanto all'analisi dei singoli articoli presentando commenti generali e specifici nelle materie di competenza dell'istituto.

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

L'art.1 si prefigge di accelerare le procedure di pagamento di INPS e INAIL individuando un funzionario responsabile che ottemperi al pagamento entro il termine perentorio di 40 giorni.

Se si tratta di un titolo esecutivo che disponga il pagamento di somme di denaro in favore di Datori di lavoro o soggetti contribuenti, relativamente, quindi, al rimborso di contribuzione che si presume indebitamente versata, questa è già oggetto di pagamento quasi immediato, laddove non oggetto di sospensione il titolo esecutivo (opposto dall'Istituto). Non risulta peraltro che le Sedi dell'Istituto abbiano elevate giacenze di rimborsi di contributi (indebitamente pagati) a seguito di sentenze di condanna (non oggetto di provvedimenti di sospensione a carico dell'Autorità Giudiziaria) attesa

peraltro la possibilità per l'azienda di attivare l'azione esecutiva con aggravio di spese a carico dell'Istituto.

Si contesta al riguardo l'osservazione che i debiti verso l'Istituto sarebbero stati pagati in tempi rapidi dal momento che l'Istituto ogni anno trasmette agli Agenti della Riscossione diversi miliardi di euro da recuperare (oltre dieci miliardi) e solo il 20% circa di questi debiti viene recuperato (dopo lungo tempo). Le scritture contabili dell'Istituto attestano la presenza di oltre 100 miliardi di crediti dagli Agenti di Riscossione non recuperati.

Per quanto riguarda invece eventuale titolo esecutivo che disponga il pagamento di somme di denaro verso beneficiari ricorrenti, la proposta di legge di cui all'art. 1, ove accolta, potrebbe comportare problematiche per INPS e per l'intero sistema, a causa del prevedibile aumento esponenziale delle procedure esecutive in danno dell'Istituto, soprattutto nelle sedi a forte criticità di contenzioso in considerazione della notevole quantità di controversie promosse contro l'Istituto, assai spesso per pretese riliquidazioni di prestazioni, e del conseguente ingente numero di sentenze e decreti ingiuntivi da azionare.

In merito si segnala che nel 2003, al fine di ridurre l'elevato numero di procedure esecutive contro le PPAA, fu necessario un intervento in senso contrario del legislatore (art. 44 del D.l. 269/03 conv. in legge 326/03) che portò il termine di sessanta giorni (prescritto dal previgente art. 14 del d.l. 669/96) agli attuali centoventi.

L'aumento esponenziale delle procedure esecutive comporterebbe un rilevante incremento delle relative spese legali, senza effettivi benefici per i cittadini in favore dei quali viene riconosciuta la prestazione dal titolo giudiziale. Infatti, l'instaurazione della procedura esecutiva, purtroppo assai spesso promossa con la finalità di un conseguimento delle ulteriori spese legali, comporta che l'erogazione in executivis delle somme in favore dell'avente diritto alla prestazione si definisca in tempi assai più dilatati rispetto agli attuali tempi medi di liquidazione ed anche all'attuale termine massimo di centoventi giorni della liquidazione bonaria in via amministrativa.

In generale, quaranta giorni potrebbero non essere sufficienti, in relazione ai tempi medi, per portare a compimento non solo la liquidazione della prestazione, ma anche il pagamento delle somme (come richiede la norma) con l'accredito delle stesse, specialmente nelle sedi con organico ridotto o caratterizzate da un fortissimo contenzioso destinato, come detto, ad incrementarsi ulteriormente con i successivi procedimenti giudiziari di esecuzione.

Senza contare che, non di rado, l'Istituto incontra notevoli difficoltà, se non ostacoli, nell'esecuzione spontanea dei provvedimenti giudiziari, specie quando non viene messo in condizione di provvedere alla liquidazione della prestazione (si pensi, solo a titolo di esempio, al caso di condanna generica al pagamento di un assegno ordinario di invalidità ex lege 222/84 quando l'assicurato non comunichi tempestivamente i dati necessari alla determinazione del quantum) o alla stessa erogazione delle somme (si pensi al caso in cui l'assistibile avente diritto ad una prestazione di invalidità civile non comunichi a mezzo del mod. TE08 l'Iban sul quale accreditare le somme).

In proposito, piuttosto, sarebbe opportuna una proposta normativa che preveda un termine iniziale per l'esecuzione della pronuncia giudiziale che decorra, non dalla notifica del titolo giudiziale, ma dal momento in cui l'Istituto debitore sia messo in condizione di adempiere con la possibilità di liquidare la prestazione ed erogare le relative somme.

Articolo 2 - Ricorsi amministrativi all'INPS e all'INAIL

Per quanto concerne l'art.2 *“ricorsi amministrativi all'Inps e all'INAIL”*, tale disposizione introduce modifiche alla disciplina dei ricorsi amministrativi di cui alla legge n. 88/1989, superando l'istituto del silenzio rigetto in favore del silenzio accoglimento trascorsi novanta giorni dalla presentazione, laddove la normativa vigente prevede la possibilità di adire l'autorità giudiziaria. La proposta di norma muove dall'errato assunto che *“(.) l'uso distorto dell'istituto del silenzio rigetto fa sì che l'avvio dei ricorsi amministrativi rappresenti soltanto un ulteriore rallentamento burocratico (..) a svantaggio dei cittadini e delle imprese e con un danno per la gestione della cosa pubblica”*. Di contro, il silenzio rigetto, attualmente vigente nella materia in esame, ha proprio il fine di accelerare il procedimento assegnando definitività al provvedimento impugnato in via amministrativa, dando la possibilità all'interessato di adire direttamente l'autorità giudiziaria.

La modifica proposta avrebbe un impatto devastante sul sistema previdenziale, in quanto travolgerebbe i principi del procedimento amministrativo di legittimità, efficacia e buon andamento dell'attività della pubblica amministrazione. A tal proposito rappresento che:

- nell'ordinamento giuridico vige il generale principio di presunzione di legittimità degli atti e dei provvedimenti amministrativi. Detto principio impone a chi contesti la legittimità di un provvedimento amministrativo di fornire le prove a fondamento della propria pretesa. Il silenzio accoglimento comporterebbe che, in assenza di una valutazione delle motivazioni a fondamento del ricorso, si determini l'accoglimento di una pretesa su cui la pubblica amministrazione si sia già pronunciata in prima istanza con un esplicito e motivato rigetto;
- la generalizzazione del silenzio assenso porterebbe ad un aumento esponenziale di domande di prestazioni e conseguenti ricorsi, in quanto nel quadro giuridico in cui si inseriscono le commentate disposizioni non esistono garanzie e deterrenti tesi a prevenire l'istaurazione di ricorsi temerari da parte degli assicurati;
- l'introduzione generalizzata del silenzio accoglimento in materia, considerato l'elevato numero di ricorsi, consequenziale all'ampiezza della platea di assicurati e assistiti che l'Istituto è chiamato a gestire, comporterebbe un rilevante impatto sugli equilibri di bilancio della finanza pubblica e, più in generale, sull'equilibrio del sistema previdenziale, considerato che attualmente solo un'esigua percentuale di ricorsi risulta essere accolta.

Si evidenzia, inoltre, che la modifica normativa proposta non appare coerente con l'istituto del silenzio-rigetto ancora vigente nei procedimenti previdenziali ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 533 del 1973, norma “speciale” rispetto all'istituto del silenzio assenso di cui alla legge n. 241 del 1990.

Inoltre, la proposta si limita ad un intervento settoriale, riferito per l'appunto all'articolo 46 della legge n. 88 del 1989 e non all'istituto più ampio del ricorso gerarchico, in quanto nessuna modifica viene apportata all'articolo 6 d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 che prevede che *“decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la sua decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti”*.

I su esposti rilievi portano a ritenere che la commentata disposizione, che incide solo sul contenzioso delle gestioni private e non anche di quelle pubbliche disciplinate dal D.P.R. n.1199/1971, collida con la ragionevolezza costituzione (art. 3 Cost.) in combinato con i principi desumibili dall'art. 97 della Costituzione. Il caos amministrativo che si genererebbe, peraltro, è fin troppo evidente. L'INPS, per scongiurare la violazione degli art. 3 e 97 cost. e l'imponente danno erariale che ne conseguirebbe, sarebbe costretto ad agire in autotutela per annullare prestazioni immotivate, generate in modo automatico dalla proposta di norma in esame, con l'effetto paradossale di sottrarre al ricorrente la garanzia della decisione dei Comitati, nella sostanza esautorati dalle loro funzioni in quanto inibiti del potere decisorio dopo 90 giorni in violazione dell'art. 8 della L. 533/73. Analoghe ragioni depongono nel senso della illegittimità anche per le disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 2 della proposta di legge in questione.

Art. 3 . Responsabilità solidale negli appalti

In relazione alla legittimazione all'effettuazione della verifica di regolarità contributiva che viene riconosciuta al committente, si rappresenta che l'Inps è già da tempo impegnato a realizzare una specifica infrastruttura che consente ai committenti di accertare, con puntualità, l'avvenuto adempimento degli obblighi contributivi, riferiti ai lavoratori impiegati nell'appalto, da parte di appaltatori/subappaltatori.

La piattaforma permette di incrociare i dati dei lavoratori utilizzati nei singoli appalti con quelli relativi ai contributi versati consentendo al committente di verificare il comportamento dell'azienda appaltatrice e/o subappaltatrice che, a sua volta, ha la possibilità di dimostrare la correttezza degli adempimenti con riferimento ai lavoratori impiegati nell'appalto.

In particolare, è stato previsto che l'alimentazione della banca dati avviene su iniziativa del committente che dovrà registrare i dati dell'appalto: oggetto, ubicazione, periodo temporale di svolgimento, fascia di valore economico dell'appalto. Ultimata la registrazione, il sistema genera un codice identificativo dell'appalto, che, una volta comunicato all'appaltatore e al subappaltatore, consente ai medesimi di registrare i loro dati identificativi e importare, attraverso un sistema di upload, l'elenco dei lavoratori impiegati nell'appalto con le relative indicazioni percentuali dell'effettivo apporto lavorativo. Tali dati possono essere modificati e aggiornati mensilmente e nel contempo comunicati al committente.

A fronte di ciò, appaltatore e subappaltatore continueranno a trasmettere all'Inps i dati retributivi mensili dei propri lavoratori dipendenti attraverso la denuncia Uniemens. Mensilmente la procedura elaborerà un documento di rendicontazione che incrocerà i dati registrati sul sistema da appaltatori e subappaltatori con quelli dei lavoratori denunciati nel flusso Uniemens.

Il sistema della "Banca Dati Appalti", che si basa sulla collaborazione volontaria dei soggetti committenti, appaltatori e subappaltatori con l'intento di stimolare comportamenti conformi alle leggi, assicura la tutela dei lavoratori impiegati nell'esecuzione dell'appalto e unitamente realizza l'obiettivo di escludere l'applicazione degli effetti del vincolo di solidarietà di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Infatti, l'eventuale discrasia che dovesse emergere dall'incrocio dei dati residenti nel sistema consentirà al committente di rilevare una situazione di irregolarità nel comportamento previdenziale dell'appaltatore e/o subappaltatore e contestualmente all'Inps di attivare le necessarie azioni dirette a favorire la regolarizzazione delle omissioni rilevate.

L'attuazione di tale forma di controllo è destinata ad introdurre nel mercato un sistema di autoregolamentazione che tenderà ad emarginare le aziende che operano nell'inosservanza della normativa lavoristica e previdenziale con l'effetto di aprire tra le imprese appaltatrici forme di concorrenza leale a tutto vantaggio dei lavoratori occupati negli appalti che in tal modo risulteranno pienamente tutelati nei loro diritti.

Pertanto, rendere obbligatoria la dichiarazione dei dati necessari all'alimentazione della "Banca Dati Appalti" attraverso una specifica previsione normativa che introduca in capo all'appaltatore/subappaltatore l'obbligo di integrazione del flusso di denuncia da trasmettere all'Inps con le informazioni idonee ad individuare i lavoratori impiegati nell'esecuzione dell'opera o nella prestazione della fornitura o del servizio, perseguirebbe la medesima finalità sottesa alla norma in esame, che risulta quindi non necessaria.

Art.4 Disposizioni in materia di contratto a termine

Con questa proposta si intende attribuire ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria (di cui all'art. 51 del D.Lgs. 81/2015) la possibilità di prevedere ulteriori specifiche causali in presenza delle quali il contratto a termine può avere una durata superiore a 12 mesi, ma comunque non eccedente i 24 mesi (come previsto dall'art. 19 del richiamato D.Lgs. 81/2015). Inoltre, si estende la non applicabilità della disciplina del contratto a tempo determinato, con riferimento ai limiti di durata, ai limiti ed ai presupposti per i rinnovi e le proroghe, alla forma del contratto, al termine di decadenza per l'impugnazione del contratto medesimo, anche agli enti accreditati che realizzano percorsi di istruzione e formazione professionale rispondenti ai livelli essenziali di cui al Capo III del D.Lgs. 226/2005.

Come principio generale è indubbio che aumentare la possibilità di introdurre delle causali fa tendere il sistema ad un ritorno alla maggiore flessibilità nell'uso del contratto a tempo determinato, consentendo di poter stipulare contratti di durata maggiore ai 12 mesi con causali ad oggi non esistenti.

D'altra parte, concedere tale possibilità in un momento di forte crisi sociale ed economica attraverso l'estensione delle causali potrebbe fornire una maggiore flessibilità alle imprese nel gestire la forza lavoro, con vantaggi per le imprese stesse e con una possibile riduzione dei flussi verso la disoccupazione.

Ciò è coerente con la letteratura empirica sull'argomento che mostra come le modifiche normative abbiano modificato le transizioni tra contratti a determinato verso contratti a tempo indeterminato e tra contratti a tempo determinato verso status di disoccupazione. Ad esempio, è stato mostrato che il decreto Poletti ha aumentato le transizioni tra lavori a tempo determinato (*job to job*), allungando

di fatto la permanenza nel contratto a tempo determinato (e tale fenomeno si è ridotto con l'entrata in vigore del Decreto Dignità) a scapito della transizione verso il contratto a tempo indeterminato; d'altra parte aumentare la flessibilità ad esempio in termini di maggiori causali potrebbe essere associato a una riduzione dei flussi verso la disoccupazione.

È il decisore politico che deve pertanto decidere un punto di equilibrio fra il rischio fra maggiore precarietà, i.e. rimanere 'intrappolati' in continui rinnovi di contratti a tempo determinato, e un possibile vantaggio occupazionale di breve periodo, i.e. migliorare la situazione di breve periodo delle imprese con la possibile riduzione dei flussi verso la disoccupazione. Tale scelta è appunto politica e non è di competenza dell'istituto.

Art. 5. Piani di riqualificazione professionale

L'art.5 prevede che gli Enti di formazione accreditati stipulino una riqualificazione professionale e un reinserimento lavorativo anche in un settore diverso da quello in cui il beneficiario di RdC abbia maturato l'esperienza lavorativa pregressa, pena la perdita dell'assegno.

Sul punto si segnala che l'ANPAL ha di recente quantificato e aggiornato i numeri di avviamento al lavoro generati dall'attività collegata alla percezione di reddito di cittadinanza in 352.068 beneficiari, pari al 25,7% dei 1.369.779 tenuti a firmare il Patto per il lavoro. Appare pertanto prematuro intervenire a modifica dell'impianto vigente prima di risultati più dettagliati e consolidati.

Comunque, essendo tale articolo inerente le politiche attive legate al reddito di cittadinanza non ricade nelle competenze dell'istituto.

Art. 6. Incentivo per l'assunzione di donne

L'articolo 6 col comma 1 riconosce un esonero contributivo pari al 100% (con esclusione dei premi e dei contributi assicurativi dovuti all'INAIL) per le assunzioni a tempo indeterminato, ad eccezione dei contratti di apprendistato e di lavoro domestico, di donne di qualsiasi età, effettuate dall'entrata in vigore del provvedimento in esame e fino al 31 dicembre 2020. L'esonero opera per un periodo massimo di trentasei mesi, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche e nel limite massimo di 3.000 euro su base annua.

Con i commi 2 e 3 si prevede che il suddetto esonero spetti per le nuove assunzioni, con esclusione di quelle relative ai lavoratori che, nei sei mesi precedenti, siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro, e non spetti ai lavoratori che abbiano già fruito del beneficio in relazione a una precedente assunzione a tempo indeterminato; inoltre non sia cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente.

Come è noto, al fine di favorire il reimpiego di donne particolarmente svantaggiate, l'articolo 4, comi 8-11, della legge n. 92/2012, già prevede un incentivo pari al 50% dei contributi datoriali per l'assunzione a tempo determinato o indeterminato delle seguenti tipologie di lavoratrici:

- uomini o donne con almeno cinquanta anni di età e disoccupate da oltre dodici mesi ;
- donne di qualsiasi età, residenti in aree svantaggiate e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi ;
- donne di qualsiasi età, con una professione o di un settore economico caratterizzati da un accentuata disparità occupazionale di genere e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi ;
- donne di qualsiasi età, ovunque residenti e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi .

Ciò premesso, se l'intenzione è quella di creare una specifica agevolazione per incentivare l'assunzione di donne, a prescindere dalla loro appartenenza ad una condizione di svantaggio, con riferimento alla proposta di legge si suggerisce di inserire al comma 1 la specificazione secondo la quale il limite annuo di 3.000 euro vada riparametrato e applicato su base mensile. Ciò al precipuo scopo di far comprendere al datore di lavoro interessato che l'ammontare previsto dell'agevolazione può essere fruito solo a condizione che la lavoratrice venga mantenuta in servizio.

Con riferimento all'ammontare annuo dell'agevolazione, si rileva, inoltre, che quanto previsto (appunto 3.000 euro annui) potrebbe risultare non sufficiente a coprire l'intera contribuzione datoriale, anche in considerazione del fatto che nella proposta di legge viene espressamente esclusa la possibilità di incentivare i contratti di apprendistato, per i quali già esistono appositi regimi di sotto contribuzione. Se si considera la contribuzione ordinaria datorialmente dovuta, la stessa potrebbe, infatti, facilmente superare l'ammontare di 3.000 euro annui.

Ancora, la previsione di legge potrebbe prevedere se la misura possa o meno trovare applicazione per le conversioni a tempo indeterminato di rapporti a termine in corso.

Inoltre, si rileva che, in base alla proposta normativa, l'esonero dovrebbe essere considerato una misura sperimentale, che deve trovare applicazione per un periodo temporale limitato. In considerazione della prevista durata della misura (massimo 36 mesi), si rileva che il relativo finanziamento dovrebbe interessare tutte le annualità per le quali si intenda applicare la stessa.

Altre problematiche che emergono dalla proposta è il possibile spiazzamento (di segno opposto) operante per altri segmenti di potenziali occupati, comune a tutte le misure di rilevante e percepibile impatto, come questa norma pare essere.

Un altro tipo di considerazioni riguarda l'efficacia di norme che nell'enunciare un principio portante di rilievo sono però corredate da numerosi e rilevanti filtri per l'accesso che ne sminuiscono l'impatto e l'impulso economico. Ci si riferisce al tetto di 3mila euro di sgravio, corrispondente a soli 9mila euro di retribuzione lorda, che si aggiunge al comprensibile lasso di tempo di operatività dello sgravio circoscritto a 36 mesi.

Infine, un altro elemento di incertezza che si traduce in una netta riduzione dell'attrattività della norma è l'ormai frequente meccanismo di operatività dello sgravio soggetta ad un tetto massimo di spesa pubblica che, nel facilitare il compito e l'attendibilità previsiva degli organi a questo deputati, rende incerto l'effetto delle azioni degli operatori economici, soggetti ad una sorta di lotteria e per questo motivo tradizionalmente portati a non considerare, o non farlo appieno, i potenziali ma incerti vantaggi.

Articolo 7: Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare

L'articolo prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame fino al 31 dicembre 2021 alla lavoratrice con "specifiche esigenze familiari" venga riconosciuta, a richiesta, la trasformazione temporanea del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, e che i datori di lavoro privati che accolgono tale richiesta siano esonerati dal pagamento di tutti i contributi previdenziali (con esclusione dei premi e dei contributi dovuti all'INAIL) per le mensilità di lavoro a tempo parziale.

Sul punto si esprime dapprima una perplessità sul fatto che la cura di "specifiche esigenze familiari" sia generica ed agevolata solo per le donne, in contrasto con la recente tendenza legislativa ad uniformare ed incentivare la cura delle esigenze familiari anche da parte degli uomini.

In secondo luogo una misura di sgravio così ingente dovrebbe essere circoscritta a situazioni temporanee, per non determinare disparità ed evoluzioni strutturali del sistema di notevole rilievo specifico.

Si segnala anche il fatto che la norma non regola il trattamento contributivo figurativo per i soggetti interessati. Lo sgravio dei datori, infatti, dovrebbe essere accompagnato da contribuzione figurativa per la quota di lavoro part time svolta dall'interessato.

Inoltre, non è chiara la durata della "temporaneità" della trasformazione del rapporto e quindi dell'esonero del pagamento dei contributi previdenziali. L'esonero sembra riguardare i contributi per le ore lavorate e quindi nulla viene riconosciuto sull'estratto alla lavoratrice per le ore non lavorate. Inoltre non è chiaro a cosa si faccia riferimento con il generico richiamo a "specifiche esigenze familiari".

Non è chiaro, inoltre, il rapporto tra l'art 7 e l'art 9, comma 2, (Misure previdenziali in favore delle donne) in relazione al riconoscimento della contribuzione figurativa per i periodi di riduzione dell'orario di lavoro delle donne, riferibili ai carichi di cura familiare o alla maternità. Le due ipotesi potrebbero coincidere, per cui sarebbe da chiarire se, in tal caso, la lavoratrice avrebbe anche copertura figurativa per le ore non lavorate di part time.

Art.8. Incentivo fiscale per asili aziendali

L'articolo 8 riconosce al datore di lavoro privato con meno di 250 unità lavorative che allestisca nei luoghi di lavoro (o in aree convenzionate adiacenti) spazi dedicati all'assistenza dei figli dei dipendenti fino a sei anni - in via sperimentale per la durata di due anni dalla data di entrata in vigore del provvedimento - 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.

Si intuisce che la ragione di una deduzione dal reddito imponibile di una somma superiore al 100% delle spese sostenute sia da ricercare nella volontà del legislatore di esentare di fatto l'impresa per l'intero importo sostenuto. Tenuto conto delle aliquote marginali medie ponderate vigenti per le diverse tipologie giuridiche d'impresa (persone fisiche, società di persone e società di capitali nelle

diverse forme), si ritiene che l'obiettivo sarebbe in effetti raggiunto con la deducibilità pari al 200% dei costi sostenuti, se si cumulano gli oneri fiscali e contributivi.

Se invece i contributi sociali volessero essere intesi come un accantonamento che trova riscontro diretto nelle future pensioni, la copertura esclusivamente fiscale degli oneri sostenuti potrebbe essere centrata con una deduzione inferiore, nell'ordine del 150%.

Art. 9 - Misure previdenziali in favore delle donne

L'art.9 al comma 1 sembrerebbe estendere la possibilità di ricorrere alla cosiddetta opzione donna alle lavoratrici che abbiano maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica pari o superiore a 58 anni (per le lavoratrici dipendenti) e a 59 anni (per le lavoratrici autonome) entro il 31 dicembre 2020.

A tale proposito, comunque, si rappresenta, che l'estensione della disciplina della cd opzione donna è già presente in altri testi legislativi (legge di bilancio)

Nei commi 2 e 3 si prevede che dal 1° gennaio 2020 è introdotta una contribuzione figurativa per i periodi di astensione dall'attività lavorativa o di riduzione dell'orario di lavoro delle donne, riferibili ai carichi di cura familiare o alla maternità, nonché, nel limite di tre mensilità all'anno, per i periodi di ricerca attiva di lavoro individuati nel patto di servizio personalizzato (stipulato dai soggetti disoccupati ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 150/2015 al fine della ricerca attiva di un'occupazione). La mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua comporta la perdita della predetta contribuzione figurativa.

Per quanto concerne la seconda parte del provvedimento (comma 2), inerente l'avvio di contribuzioni figurative per la cura dei carichi familiari, la copertura delle aspettative pensionistiche appare un valido strumento di attenuazione dei costi economici della tradizionale maggiore attenzione dedicata alla famiglia. In analogia a quanto già osservato per l'art.7, una misura di sgravio così ingente dovrebbe essere circoscritta a situazioni temporanee, per non determinare disparità ed evoluzioni strutturali del sistema di notevole rilievo specifico, oltre che oneri eccessivi di finanza pubblica

Si osserva tuttavia che tendenza uniforme della recente attività legislativa è stata quella di agevolare la cura della famiglia operata da entrambi i coniugi, mentre in questo caso è prevista una disparità di trattamento per il coniuge di sesso maschile che dovesse astenersi parzialmente e temporaneamente dall'attività lavorativa per carichi di cura della famiglia.

Infine, riguardo il comma 3 tre mensilità figurative annue per la ricerca attiva di lavoro appaiono essere una misura che, qualora soggetta a controlli che evitassero abusi, potrebbe utilmente essere estesa a tutta l'offerta potenziale di lavoro, anche maschile, considerato il modesto costo per la finanza pubblica e l'attenuazione di un problema prospettico dei bassi trattamenti per carriere poco lineari.

Articoli 10 (Welfare aziendale), 11 (Premi di produttività nel settore privato), 12 (Premi di produttività nel settore pubblico)

Si espongono di seguito le valutazioni in merito ai profili di competenza dell'Istituto derivanti dalla eventuale introduzione delle fattispecie ivi previste.

In linea generale, si evidenzia che le disposizioni si inscrivono nell'ambito della disciplina dettata dal legislatore in materia di "welfare aziendale", il quale si sostanzia nell'attribuzione da parte del datore di lavoro ai dipendenti di un insieme di prestazioni, opere e servizi, in natura o sotto forma di rimborso spese, in quanto finalizzati a migliorare la loro vita privata e lavorativa, e che recentemente è stata interessata da una serie di interventi ad opera della legge di stabilità 2016 (L. n. 208/2015), della legge di bilancio 2017 (L. n. 232/2016) e dalle leggi di bilancio 2018 (L. n. 205/2017) e 2020 (L. n. 160/2019).

In particolare, l'articolo 10 in commento introduce all'art. 51, comma 2, del D.P.R. n. 917/1986 (c.d. "TUIR") due nuove e distinte ipotesi di welfare aziendale riconducibili al regime di esclusione dal reddito di lavoro dipendente che, in forza del generale principio di armonizzazione della base imponibile fiscale e previdenziale ad opera del D.lgs. n. 314/1997, sono configurabili come erogazioni del datore di lavoro non assoggettabili a contribuzione previdenziale ed assistenziale.

In particolare, con la disposizione di cui alla lettera f-quinquies) è prevista l'ipotesi di esclusione dal reddito di lavoro dipendente delle "somme erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti e ai familiari indicati nell'articolo 12, per le spese di cura e di assistenza veterinaria degli animali domestici legalmente detenuti, come individuati dal decreto del Ministro delle finanze 6 giugno 2001, n. 289".

La formulazione della disposizione risulta tecnicamente analoga alle fattispecie contemplate alle lettere f, f-bis ed f-ter, dell'art. 51 comma 2, sia pur limitatamente alle sole somme direttamente erogate dal datore di lavoro nei confronti del lavoratore e dei familiari individuati all'art. 12 del TUIR, escludendosi perciò le ipotesi di erogazioni di contributi, prestazioni o servizi effettuate con diversi strumenti (premi assicurativi, prestazioni dirette).

Con riferimento alla lettera i-ter) è prevista, altresì, l'esclusione dal reddito di lavoro dipendente delle somme erogate al dipendente affetto da patologie oncologiche ovvero cronico-degenerative, per il quale residui una ridotta capacità lavorativa accertata dalla Commissione medica istituita presso l'azienda sanitaria competente, entro un limite di 10.000 euro per ciascun periodo d'imposta. L'esclusione opera anche nel caso in cui le patologie riguardino il coniuge, i figli o i genitori del lavoratore.

Sotto il profilo oggettivo si precisa che, in questo caso, l'esclusione dal reddito di lavoro dipendente è limitata ad un importo di 10.000 euro – che deve ritenersi erogabile anche in un'unica soluzione – per ogni periodo d'imposta. Ciò comporta che eventuali somme eccedenti predetto importo debbano essere considerate reddito di lavoro dipendente e come tali assoggettabili all'ordinaria contribuzione previdenziale ed assistenziale. Anche in questa ipotesi la proposta normativa fa riferimento alle sole somme direttamente erogate dal datore di lavoro, pertanto devono conseguentemente ritenersi escluse le ipotesi in cui venga erogato lo stesso benefit attraverso strumenti diversi (premi assicurativi, prestazioni dirette).

L'articolo 11 modifica la disciplina relativa alla tassazione sostitutiva prevista all'art. 1, commi da 182 a 189, della L. 208/2015, come modificati dalla L. 232/2016 e dal D.L. 50/2017. Si ricorda, infatti, che con le predetti leggi di bilancio è stato introdotto per i premi di risultato - di ammontare variabile la cui corresponsione sia legata ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione (misurabili e verificabili sulla base di un decreto ministeriale) – e per le somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili a lavoratori dipendenti del settore privato (con reddito non superiore, nell'anno precedente quello di percezione, a 80.000 euro) un particolare regime fiscale agevolato (un'imposta sostitutiva IRPEF pari al 10% entro il limite d'importo di 3.000 euro lordi).

L'art. 11 della proposta di legge prevede, da un lato, la riduzione dal 10 al 5 per cento dell'aliquota di suddetta imposta sostitutiva IRPEF e delle relative addizionali regionali e comunali e, dall'altro, l'elevazione da 3.000 a 5.000 euro dell'importo complessivo ammesso al regime tributario agevolato.

La disposizione in commento si limita ad individuare un regime fiscale agevolato e non produce effetti diretti sotto il profilo previdenziale. Pertanto, i premi di produttività di cui agli artt. 182 e ss. L. 208/2015 continueranno ad essere totalmente assoggettati all'obbligo contributivo ordinario, sulla scorta del generale principio di cui all'articolo 51 del T.U.I.R. secondo cui si considerano redditi di lavoro dipendente – e pertanto, sono totalmente imponibili – tutte le somme e i valori in genere percepiti “in relazione al rapporto di lavoro”.

Tuttavia, si ricorda che le leggi di finanza pubblica degli ultimi anni hanno, altresì, previsto la possibilità che il lavoratore possa scegliere di ricevere le citate remunerazioni premiali e le partecipazioni agli utili sotto forma di prestazioni sociali (c.d. “benefit”) che, in tal caso, in virtù dei principi di armonizzazione delle basi imponibili, godono di esenzione sia ai fini fiscali che contributivi (cfr. art. 51, comma 2 e ultimo periodo del comma 3 del TUIR, D.P.R. n. 917/1986); detta esenzione opera entro i limiti e nel rispetto delle condizioni dettate dal TUIR. Quindi, accanto alla possibilità di avvalersi della tassazione sostitutiva, in luogo di quella ordinaria, il dipendente ha un'ulteriore facoltà di scelta in relazione ai premi di risultato, relativa alla possibilità di ottenere il premio in denaro o in natura, senza imposizione fiscale e contributiva, nei limiti previsti dalle norme.

Ciò premesso, in ordine agli effetti derivanti dall'art. 11 in commento, si evidenzia che nelle ipotesi di conversione, per scelta del lavoratore, del premio di produttività nelle misure di welfare (cfr. 184 e all'art. 184-bis della stessa L. 208/2015), predette erogazioni non concorrono a formare il reddito da lavoro dipendente e, pertanto, non saranno soggette a contribuzione previdenziale, fatto salvo il ricorrere dei presupposti per l'applicazione dell'art. 12 della L. n. 153/1969 (come sostituito dall'articolo 6 del D.lgs n. 314/1997) e delle ulteriori fattispecie ivi previste ai fini della determinazione del reddito imponibile a fini contributivi.

Pertanto, limitatamente alle ipotesi di conversione dei premi di produttività previste all'art. 184, la soglia di esenzione, anche ai fini contributivi, sarà elevata a 5.000 euro.

Art. 13. Contrasto delle cooperative irregolari



Non di diretta pertinenza dell'istituto.

Art. 14. Copertura finanziaria

Non di diretta pertinenza dell'istituto.

* * *

Pdl C. 1885 De Maria, dal titolo “Modifiche all’art. 29 d.lgs. n. 276/2003 in materia di responsabilità solidale del committente.”

La proposta di legge in esame propone un serie di modifiche all’art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 nel testo attualmente vigente che testualmente si riporta:

2. In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. (il comma modificato dall'art. 3, comma 31, legge n. 92 del 2012, poi dall'art. 28, comma 2, d.lgs. n. 175 del 2014, infine dall'art. 2 della legge n. 49 del 2017).

Le modifiche proposte sono le seguenti:

- 1) Estensione della disciplina anche ai lavoratori con contratto di lavoro autonomo;
- 2) Previsione di una serie di meccanismi di esenzione della responsabilità per il committente “virtuoso” (raccolta delle segnalazioni di inadempienza da parte delle OOSS, coinvolgimento dell’Ispettorato del lavoro e sostituzione del committente all’appaltatore con intervento sostitutivo; produzione da parte dell’appaltatore, prodromico al pagamento delle spettanze, della documentazione attestante la corretta esecuzione degli obblighi verso i lavoratori impiegati nell’appalto);
- 3) Estensione dell’art. 29 anche alla Pubblica Amministrazione e ai relativi appalti;
- 4) Divieto di rilascio del DURC alle aziende che violino gli obblighi contributivi.

Il punto di interesse per INPS in qualità di Stazione Unica Appaltante parrebbe il n. 3 ossia l’estensione della responsabilità solidale di cui all’art. 29, comma 2:

Sul punto, si rappresenta che l’art. 9 recante “Ulteriori disposizioni in materia di occupazione” del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 come convertito in legge 9 agosto 2013, n. 99 del 2013, dispone:



1. Le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni, trovano applicazione anche in relazione ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori con contratto di lavoro autonomo. Le medesime disposizioni non trovano applicazione in relazione ai contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le disposizioni dei contratti collettivi di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni, hanno effetto esclusivamente in relazione ai trattamenti retributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto con esclusione di qualsiasi effetto in relazione ai contributi previdenziali e assicurativi.

Dunque, risulterebbe già vigente l'estensione per i lavoratori con contratto di lavoro autonomo e, al contrario, una previsione espressa di legge secondo cui le disposizioni di cui all'art. 29, comma 5, non trovano applicazione per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

La Corte di Cassazione con sentenza Sez. Lavoro, 22.07.2019 n. 19673 ha confermato l'esclusione dell'applicabilità alle pubbliche amministrazioni, motivando come segue relativamente al caso di specie: “...L'art. 9 del d.l. n. 76 del 2013, convertito dalla L. n. 99 del 2013, nella parte in cui prevede l'inapplicabilità dell'art. 29 ai contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001, non ha carattere di norma di interpretazione autentica, dotata di efficacia retroattiva, ma lo stesso non ha innovato il quadro normativo previgente, avendo solo esplicitato un precetto già desumibile dal testo originario del richiamato art. 29 e dalle successive integrazioni” (Cass. 10 ottobre 2016, n. 20327 e negli stessi termini Cass. n. 15432/2014, Cass. nn. 23746, 23651, 20434 del 2016; Cass. nn. 17013 e 17368 del 2017; Cass. nn. 31468, 31325, 30908, 30128, 17518, 9741 del 2018).

A detto orientamento il Collegio intende dare continuità, perché la motivazione delle sentenze sopra indicate, da intendersi qui richiamata ex art. 118 disp. att. cod. proc. civ., affronta tutte le questioni prospettate nella motivazione della sentenza impugnata e nel ricorso, esclude ogni profilo di illegittimità costituzionale dell'interpretazione accolta e pone in risalto le differenze fra appalto pubblico e privato, che giustificano la diversità della disciplina.

In particolare per gli appalti pubblici l'ordinamento prevede un complesso articolato di tutele, volte tutte ad assicurare il rispetto dei diritti dei lavoratori, tutele che difettano nell'appalto privato e che compensano la mancata previsione della responsabilità solidale prevista dall'art. 29 del d.lgs. n. 276 del 2003, non applicabile alla pubblica amministrazione in quanto in contrasto con il principio generale (oggi rafforzato dal nuovo testo dell'art. 81 Cost. che affida alla legge ordinaria il compito di fissare “i criteri volti ad assicurare l'equilibrio fra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”) in forza del quale gli enti pubblici sono tenuti a predeterminare la spesa e, quindi, non possono sottoscrivere contratti che li espongano ad esborsi non previamente preventivati e deliberati.

La responsabilità prevista dall'art. 1676 cod. civ., applicabile anche alle pubbliche amministrazioni, al pari dell'intervento sostitutivo di cui al d.lgs. n. 163/2006, opera nei limiti di quanto è dovuto dal committente all'appaltatore, mentre l'art. 29 comporta la responsabilità dell'appaltante anche nell'ipotesi in cui lo stesso abbia già adempiuto per intero la

sua obbligazione nei confronti dell'appaltatore. Detta responsabilità, pertanto, non può essere estesa alle pubbliche amministrazioni, in relazione alle quali vengono in rilievo interessi di carattere generale che sarebbero frustrati ove si consentisse la lievitazione del costo dell'opera pubblica, quale conseguenza dell'inadempimento dell'appaltatore nei confronti dei propri dipendenti.

La diversità delle situazioni a confronto e degli interessi che in ciascuna vengono in rilievo giustifica, quindi, la diversa disciplina e rende manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 del d.lgs. n. 276 del 2003, in relazione all'art. 3 Cost ..”.

In conclusione, si evidenzia che l'art. 30, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 50/2016 prevede efficaci strumenti a tutela del lavoratore quali: 1) l'intervento sostitutivo della stazione appaltante-pubblica amministrazione in caso di inadempienza contributiva risultante dal DURC nei confronti del personale dipendente dell'affidatario dell'appalto e del subappaltatore, trattenendo dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi (comma 5); 2) l'intervento sostitutivo retributivo in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni del personale dipendente dell'affidatario dell'appalto e del subappaltatore, previa diffida del RUP, con detrazione dell'importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto o al subappaltatore (comma 6).

Apparrebbero superate anche le proposte relative all'estensione della disciplina di cui all'art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003 ai lavoratori autonomi (vedi art. 9, comma 1, recante “Ulteriori disposizioni in materia di occupazione” del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, come convertito in legge 9 agosto 2013, n. 99 del 2013), nonché la previsione relativa al DURC alla luce del codice dei contratti pubblici.