



# PROPOSTE DI MODIFICA DEL DECRETO-LEGGE N. 135/2018

7 gennaio 2018 – Audizione Parlamentare dell'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro in Commissione Affari costituzionali e Commissione Lavori pubblici sul disegno di legge n. 989 (decreto-legge n. 135/2018 / semplificazioni).

## Ragioni dell'intervento

Obiettivo dell'ANCL è quello di fornire delle indicazioni per aumentare la dinamicità della gestione delle relazioni di lavoro, di contrastare alcune prassi che negano e vanificano l'accesso alle agevolazioni previste dalla legge per incentivare le assunzioni ed infine avanzare proposte in merito alla lotta del dumping contrattuale e alla terziarizzazione del personale, che rende complessa e articolata la gestione dei rapporti di lavoro e ineffettiva la tutela per i lavoratori.

A cura di Dario Montanaro  
Presidente Nazionale ANCL - [presidente@anclsu.com](mailto:presidente@anclsu.com)

**Decreto Semplificazioni 2019**  
**Decreto-Legge 14 dicembre 2018, n. 135**  
**Audizione Parlamentare dell'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro**

*Sommario:* **1.** Premessa. – **2.** L'interpretazione autentica dell'art. 6, comma 10 del decreto-legge n. 338/1989. – **3.** La convocazione delle organizzazioni sindacali per l'accesso agli ammortizzatori sociali (Cassa Integrazione Guadagni). – **4.** La reintroduzione dell'appalto illecito come fattispecie di reato. – **5.** Assistenza fiscale per il dipendente da parte del datore di lavoro.

## **1. Premessa**

Con la presente audizione, l'Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro (ANCL) rappresentata dal Presidente Nazionale Dario Montanaro interviene presso le opportune sedi per segnalare alcune carenze del c.d. Decreto Semplificazioni (decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135) e per far presente che questo intervento normativo può essere migliorato e rappresentare un'occasione per correggere alcune anomalie del mercato del lavoro. Nelle premesse del decreto, l'ANCL prende atto che il Governo giustifica l'intervenuto alla luce di una *“straordinaria necessità e urgenza di adottare misure di semplificazione in materia di impresa e lavoro, per superare situazioni di grave difficoltà nelle dinamiche dei rapporti di mercato e con la pubblica amministrazione”*; ma l'intento si concretizza in una sola norma di rilievo per la regolazione del mercato del lavoro: l'abolizione del Libro Unico del Lavoro telematico ad opera dell'art. 3 del decreto-legge n. 135/2018 (abrogando quindi l'art. 15 del decreto legislativo n. 151/2015). Riteniamo che l'abolizione di questa disposizione non è sufficiente a rendere più “snella” la gestione dei rapporti di lavoro in un mercato che diventa sempre più dinamico. Per questa ragione, interveniamo nelle opportune sedi per segnalare quali modifiche è possibile apportare al decreto-legge per poterne migliorare l'impatto sullo scenario attuale.

## **2. L'interpretazione autentica dell'art. 6, comma 10 del decreto-legge n. 338/1989**

Nell'ambito dei rapporti tra l'INPS e le Piccole e Medie Imprese, l'Istituto da molti anni esercita una sorta di strapotere determinato da ragioni di “cassa”. La vessazione delle PMI rispetto alle pretese contributive non ordinarie ma frutto d'interpretazioni normative a seguito delle quali l'Ente determina la decadenza o la perdita del godimento delle riduzioni contributive finalizzate alla crescita del mercato del lavoro, **è un'attività che l'Istituto mette in atto regolarmente attraverso una mortificazione delle leggi vigenti**. Frequentemente l'illegittima pretesa del recupero delle agevolazioni scaturisce in contenzioso che intasa i Tribunali del lavoro ed obbliga le imprese in ulteriori complessità burocratiche oltre che in costi per il contenzioso. Con la chiara finalità di arginare l'eccessiva discrezionalità della Pubblica Amministrazione nel recupero dei benefici contributivi e fiscali, la cui modalità operativa è in non pochi casi caratterizzata da imperizia oltre che da procedimenti vessatori che costringono le imprese a chiudere battenti, si propone, senza aggravii per la spesa pubblica, attraverso l'inserimento di una norma nel decreto-legge n. 135/2018, di precisare che l'art. 6, comma 10 del decreto-legge n. 338/1989 (convertito nella legge n. 389/1989) è

applicabile a tutti i tipi di agevolazioni o riduzioni e per tutti i settori. Il regime previsto dall'art. 6 ha introdotto nel nostro ordinamento la c.d. *norma calmieratrice* recante il principio di proporzionalità fra omissione retributiva/contributiva e perdita dell'agevolazione. Tanto si ritiene necessario per contrastare prassi distorte recentemente adottate da alcune sedi territoriali dell'INPS che tendono a non applicare tale principio ad alcuni settori produttivi (ad esempio, quello agricolo) o ad alcuni tipi di benefici con conseguenze disastrose sulle aziende. Come precisato, l'intervento non comporta impegni di spesa ma al contrario contribuisce a far diminuire il costo del contenzioso che annualmente gli enti devono affrontare.

L'art. 6, comma 10, del decreto-legge n. 338/1989, convertito nella legge n. 389/1989 fu modificato dall'art. 4 del decreto-legge n. 71/1993 (convertito nella legge n. 151/1993) che introdusse nel nostro ordinamento il principio in base al quale ogni volta che un beneficio contributivo venga condizionato al rispetto del trattamento retributivo tabellare e alla correttezza contributiva dell'azienda nei confronti del lavoratore interessato, la perdita del beneficio medesimo, in caso di inadempienza, non può essere totale ma deve essere proporzionata all'inadempimento e restare contenuta nei limiti della maggior somma fra retribuzione non corrisposta e contribuzione omessa.

Un'interpretazione autentica della norma, volta a chiarire la sua generale applicazione, si rende necessaria poiché in tutta una serie di recenti verbali redatti alla conclusione di procedure ispettive, nonché nel caso di mancata sanatoria entro il termine di 15 giorni previsto dal D.M. del 30 gennaio 2015, gli ispettori di diverse sedi periferiche dell'INPS hanno ritenuto di sancire che la norma calmieratrice deve ritenersi ormai abrogata in quanto la sua efficacia era limitata ai benefici previsti nel decreto-legge n. 338/1989. La conseguenza è stata quella di aver revocato integralmente i benefici oggetto di ispezione per l'intero periodo di inadempienza, nei limiti dei termini di prescrizione, derivandone presunti debiti delle aziende (per contributi evasi e sanzioni) di importi rilevantissimi, anche in presenza di inadempienze di minima entità. La norma calmieratrice, al contrario, era stata introdotta proprio per evitare simili effetti aberranti e pensare di eliminarla dall'ordinamento in via esecutiva può essere solo il frutto di logiche rigidamente burocratiche che mirano esclusivamente a soddisfare esigenze di cassa, senza curarsi degli effetti sociali ed economici che possono provocare. Una esegesi di tipo sistematico, ma anche rispettosa del testo letterale delle norme in esame, porta invece a ritenere che i commi da 9 a 13 dell'art. 6, del decreto-legge n. 338/1989, non solo siano tuttora in vigore ma fissino alcuni ineliminabili principi generali dell'ordinamento in materia di fruizione delle agevolazioni contributive.

Piena conferma di tale assunto viene dalla circolare n. 3, emanata il 18 luglio 2017 dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Tale circolare riconosce espressamente non solo la piena vigenza dell'art. 6 del decreto-legge n. 338/1989 ma ne attesta anche la "portata generale" ricavata dal disposto dell'art. 1, del decreto-legge n. 71/1993 laddove, sia in relazione agli sgravi (art. 1, comma 1) che in relazione alla fiscalizzazione (art. 2, comma 5) si stabilisce che "*restano ferme le disposizioni di cui all'art. 6, commi 9, 10, 11, 12 e 13, del decreto-legge n. 338/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n.*

389, e successive modificazioni ed integrazioni". E proprio da tale disposizione di legge che l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ricava sia il carattere stabile che la portata generale delle condizioni ivi fissate per la fruizione delle agevolazioni (ovviamente, sia di quelle negative che di quelle positive). E l'esegesi così proposta appare pienamente condivisibile. Ritenere il contrario e cioè corretta l'abrogazione dell'intero sistema di regole fissato dalla normativa del 1989 per la fruizione delle agevolazioni contributive si potrebbe tradurre in un grave *vulnus* del sistema in quanto a garanzia della corretta fruizione delle agevolazioni contributive resterebbero:

- a) la disciplina di cui all'art.31 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 che tuttavia concerne, per espressa definizione testuale, gli "incentivi all'occupazione", nozione in cui non è detto che possano farsi rientrare né i benefici contributivi previsti nel settore agricolo né gli esoneri previste dalla legislazione più recente proprio perché la legge li qualifica, appunto, espressamente come "esoneri";
- b) la disciplina del DURC che, però, come è noto, consente di negare la regolarità contributiva solo in caso di inottemperanza alla diffida che l'Istituto è obbligato ad inviare ai sensi dell'art. 4 del D.M. 30 gennaio 2015 (e non a caso nella circolare n. 3/2017 l'INL si affretta a chiarire che tale diffida non si applicherebbe alle irregolarità accertate in sede ispettiva, ma la norma non opera chiaramente questa distinzione e il dubbio rimane foriero di contenziosi).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte si formula la seguente proposta di modifica normativa: ***"0. L'art. 6, comma 10 del decreto-legge n. 338/1989 (convertito nella legge n. 389/1989) si interpreta nel senso che la perdita della riduzione relativa a tutte le tipologie di agevolazione, esoneri, incentivi occupazionali o riduzioni dei costi fiscali e contributivi in materia di lavoro e per tutti i settori produttivi, non può superare il maggiore importo tra contribuzione omessa e retribuzione non corrisposta"***.

### **3. La convocazione delle organizzazioni sindacali per l'accesso agli ammortizzatori sociali (Cassa Integrazione Guadagni)**

La riforma intervenuta nel 2015 ha determinato una sostanziale involuzione delle procedure di accesso agli ammortizzatori sociali ed alla C.I.G.O. (cassa integrazione guadagni ordinaria). A prescindere dalla riduzione delle prestazioni ed all'aumento dei costi di fruizione delle stesse, la complessità burocratica introdotta con il d.lgs. n. 148/2015 ha reso, di fatto, non praticabile l'intervento di uno strumento assistenziale come la C.I.G.O. Nel periodo successivo alla riforma, le procedure messe in campo dall'Istituto (nell'ambito della totale autonomia assegnatagli dal nuovo dettato normativo) hanno generato migliaia di ricorsi ancora pendenti presso l'apposito Comitato gestito dall'INPS; milioni sono i lavoratori che non hanno potuto avere accesso all'ammortizzatore sociale a seguito delle procedure dell'Ente che in ossequio ad un rigore formale inutile, mortificano anche le decisioni prese dalle parti sociali e rendono difficoltosa la salvaguardia dei posti di lavoro nelle aziende in crisi temporanea.

Con la finalità di favorire uno snellimento della procedura amministrativa per l'accesso alla Cassa Integrazione Guadagni – senza aggravii per la spesa pubblica – un ulteriore intervento, che dovrebbe semplificare la procedura di accesso agli ammortizzatori sociali,

abbattere il considerevole contenzioso in atto, anziché alimentare veti provenienti tanto dall'apparato pubblico (INPS) che dalle parti sociali, riguarda la modifica dell'art. 14, comma 1 del d.lgs. n. 148/2015. Questa norma prevede che *“nei casi di sospensione o riduzione dell'attività produttiva, l'impresa è tenuta a comunicare preventivamente alle rappresentanze sindacali aziendali o alla rappresentanza sindacale unitaria, ove esistenti, nonché alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, le cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, l'entità e la durata prevedibile, il numero dei lavoratori interessati”*.

È incerto nella prassi se l'azienda sia sempre obbligata a convocare le RSA o RSU se presenti in azienda ed anche le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per avviare la procedura di consultazione per la richiesta della Cassa integrazione ordinaria oppure, debba convocare in prima battuta le organizzazioni sindacali sottoscrittrici il contratto collettivo applicato dall'impresa.

La problematica merita attenzione poiché sul piano applicativo, diverse imprese incontrano non poche difficoltà nell'individuare le organizzazioni sindacali indicate dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 148/2015, ciò in quanto:

- a) facendo riferimento alla nozione di sindacato *“comparativamente più rappresentativo”*, non esiste una definizione normativa rispetto alla quale siano certi i requisiti e gli elementi per la individuazione del suddetto sindacato;
- b) non esiste un elenco, individuato da disposizioni normative e/o regolamentari, delle organizzazioni sindacali cui debba essere preventivamente comunicata la necessità dell'azienda di richiedere una C.I.G.O. per temporanea crisi aziendale.

In tale quadro, quindi, l'individuazione del sindacato da parte dell'azienda interessata alla C.I.G.O. è fatta anche attraverso una scelta che deve tenere necessariamente conto della singola realtà aziendale, non dimenticando che la finalità della comunicazione è senza dubbio quella di garantire un vaglio critico della organizzazione sindacale su quella crisi, rispetto a quella singola azienda e i suoi lavoratori. Deve considerarsi la mancanza di qualsiasi fonte, di legge o regolamento, che consenta all'interessato di individuare con certezza tutte le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Questo stato di cose lascia un margine di apprezzamento del tutto indefinito all'INPS, che può ben ritenere di contestare la mancata convocazione di una delle organizzazioni sindacali presenti sul territorio nazionale e rigettare così la richiesta di integrazione salariale. In tale situazione, il compito della comparazione tra le organizzazioni sindacali, non può certo essere rimesso all'azienda istante, una volta che non sono disponibili dati oggettivi di immediata percezione, per assolvere all'incombente imposto dalla legge.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte si formula la seguente proposta di modifica normativa: ***“0. L'art. 14, comma 1 del d.lgs. n. 148/2015 è così modificato: “nei casi di sospensione o riduzione dell'attività produttiva, l'impresa è tenuta a comunicare preventivamente alle rappresentanze sindacali aziendali o alla rappresentanza sindacale unitaria, ove esistenti, o alle organizzazioni sindacali sottoscrittrici il***

***contratto collettivo applicato in azienda, le cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, l'entità e la durata prevedibile, il numero dei lavoratori interessati.***

***0-bis. Qualora non siano presenti i soggetti sindacali di cui al precedente comma, la predetta comunicazione potrà essere inviata alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale***".

La norma così formulata valorizza il soggetto sindacale presente in azienda e quindi soprattutto le rappresentanze sindacali aziendali (che siano esse RSA o RSU) espressione delle organizzazioni sindacali sottoscrittrici il contratto collettivo applicato in azienda.

Solo ed esclusivamente in via residuale, e cioè nel caso in cui non vi siano rappresentanze sindacali in azienda espressione delle organizzazioni sindacali sottoscrittrici il contratto collettivo applicato dall'impresa, è possibile coinvolgere i sindacati territoriali aderenti alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

#### **4. La reintroduzione dell'appalto illecito come fattispecie di reato**

L'obiettivo di semplificazione della procedura per la definizione della genuinità degli appalti tra privati deve essere temperato con la tutela dei diritti sociali dei lavoratori e con la salvaguardia delle aziende che operano nella legalità. Con la chiara finalità di porre un freno alle operazioni societarie fraudolente, volte a vanificare il rapporto diretto tra i lavoratori e le imprese, senza nessun aggravio per la finanza pubblica, l'ANCL propone l'introduzione dell'ipotesi di reato nel caso di appalto di servizi privo dei requisiti di cui all'art. 29 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. In particolare, visti i recenti sviluppi organizzativi in frode alla legge posti in essere da sofisticate organizzazioni societarie di cui l'Associazione ha denunciato l'esistenza più volte alle istituzioni (v. **All. A**), si ritiene che la "riabilitazione" del comma 5-bis dell'art. 18 del d.lgs. n. 276/2003 modificato rispetto alla versione introdotta dal decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251, sia necessario al fine di scongiurare dilaganti fenomeni di dumping contrattuale. La proposta di modifica del testo normativo è articolata come segue: ***"0. Al d.lgs. n. 276/2003 viene aggiunto l'art. 18, comma 5-bis così riformulato: "nei casi di appalto privo dei requisiti di cui all'articolo 29, comma 1, e di distacco privo dei requisiti di cui all'articolo 30, comma 1, l'utilizzatore e il somministratore sono puniti con la pena della ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione, nonché con l'arresto fino a due anni. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena dell'arresto è aumentata fino a quattro anni e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo"***.

Per perseguire al meglio le finalità indicate al paragrafo 4 della presente relazione, si propone anche di subordinare la deducibilità dei costi sostenuti per affidare in appalto servizi o parte della produzione alla certificazione di cui all'art. 76 del d.lgs. n. 276/2003. La proposta di modifica del testo normativo è articolata come segue: ***"0. Sono deducibili i costi sostenuti per l'affidamento di servizi o di parte della produzione in appalto solo i contratti di appalto certificati ai sensi dell'art. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003 e dagli enti bilaterali di cui all'art. 76, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 276/2003"***.

## **5. Assistenza fiscale per il dipendente da parte del datore di lavoro**

Con la finalità di ridurre i molteplici passaggi burocratici e la dispersione della documentazione di lavoro ai fini della denuncia fiscale dei redditi, senza ulteriori aggravii per la finanza pubblica ma al contrario, con possibili margini di riduzione della stessa in termini di minore spesa e di finanziamento degli enti di sussidio, si ravvisa la necessità di prevedere una norma che consenta ai lavoratori impiegati in imprese con più di quindici dipendenti di chiedere direttamente al datore di lavoro quale proprio sostituto d'imposta di curare tutti gli adempimenti di Assistenza Fiscale, prevedendo l'ulteriore possibilità che il singolo lavoratore richieda l'Assistenza Fiscale Diretta tramite il proprio datore di lavoro. Con tale modalità l'esborso da riconoscere al datore di lavoro per lo svolgimento delle attività di assistenza fiscale potrebbe essere significativamente più contenuto rispetto a quello oggi impegnato a favore degli intermediari esistenti. Infatti nell'attuale procedura relativa alla gestione della dichiarazione pre-compilata, tutte le informazioni e comunicazioni sono sostanzialmente già presenti presso l'Agenzia delle Entrate pertanto le attività di assistenza ed intermediazione fiscale si sono molto ridotte. La procedura suggerita (Assistenza Fiscale Diretta) consentirebbe al lavoratore di non doversi rivolgere all'esterno dell'azienda e semplificherebbe il suo rapporto e le sue operazioni con il sistema fiscale.