



### **Decreto Semplifica Italia: meno burocrazia in materia di lavoro**

a cura di Vitantonio Lippolis – Responsabile U.O. Vigilanza 2 presso la DTL di Modena\*

Col dichiarato intento di ridurre in maniera sostanziale gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese nazionali attraverso la riduzione del peso della burocrazia e fornendo così alle stesse anche concreti vantaggi in termini di maggiore competitività sui mercati internazionali, il Governo Monti ha varato il [D.L. n.5/12](#) (pubblicato sul S.O. n.27 della GURI n.33, del 9 febbraio 2012) recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo” (c.d. Decreto Semplifica Italia). Nell’attesa che venga portato a termine l’iter parlamentare di conversione in legge, analizziamo di seguito le più significative novità che, già dallo scorso 10 febbraio (data di entrata in vigore del provvedimento), incidono sull’attività quotidianamente svolta dagli operatori del mondo del lavoro.

In questo pezzo verranno analizzati i seguenti articoli del D.L. n.5/12:

- ✓ art.14: Semplificazione dei controlli sulle imprese;
- ✓ art.16: Misure concernenti i pagamenti in favore dell’INPS e verifiche sulle prestazioni sociali;
- ✓ art.18: co.3: Sospensione degli obblighi occupazionali ex lege n.68/1999;
- ✓ art.19: Semplificazione in materia di libro unico del lavoro;
- ✓ art.21: Solidarietà negli appalti<sup>1</sup>;
- ✓ art.59: Proroga del credito d’imposta per nuovo lavoro stabile nel Mezzogiorno.

#### **ART.14**

#### **SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SULLE IMPRESE**

Allo scopo di razionalizzare anche l’azione amministrativa, l’art.14 del provvedimento in esame enuncia i seguenti principi cui i controlli messi in atto dai soggetti pubblici (anche locali e territoriali) devono conformarsi:

- l’attività di controllo sulle imprese (comprese quelle appartenenti al settore agricolo), deve essere ispirata ai principi della semplicità, della proporzionalità dei controlli stessi anche in relazione agli adempimenti burocratici ed alla effettiva tutela del rischio e nel rispetto del principio di coordinamento tra amministrazioni statali, regionali e locali;
- le amministrazioni pubbliche di cui all’art.1, co.2, del D.Lgs. n.165/01, debbono pubblicare sul proprio sito istituzionale e su quello [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it), la lista dei controlli cui sono assoggettate le imprese in relazione alla dimensione ed al settore, indicando i criteri e le modalità di svolgimento delle relative attività;
- il Governo è autorizzato ad emanare regolamenti volti a razionalizzare e coordinare i controlli sulle imprese e sono emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e dei Ministri competenti per materia, sentite le associazioni imprenditoriali;

\* Membro del gruppo nazionale di esperti del MLPS che si occupa di rispondere agli interpellati. Le seguenti considerazioni sono frutto esclusivo del pensiero dell’autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l’Amministrazione.

<sup>1</sup> La prossima settimana verrà pubblicato un articolo a cura di R. Camera che analizzerà: l’art.15: Modifiche alla normativa sull’interdizione anticipata dal lavoro per maternità; l’art.17: Assunzione dei lavoratori extracomunitari stagionali; l’art.18: Assunzioni nei pubblici esercizi.

- i regolamenti si debbono ispirare ai seguenti principi e criteri direttivi: proporzionalità dei controlli e dei connessi adempimenti amministrativi al rischio inerente all'attività controllata, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici; eliminazione delle attività di controllo non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici; coordinamento e di programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni con l'obiettivo della eliminazione delle duplicazioni e delle sovrapposizioni in modo tale "*da recare il minore intralcio al normale esercizio delle attività dell'impresa*", definendo la frequenza e tenendo conto degli accertamenti già effettuati. Altri principi ispiratori dei regolamenti riguardano, inoltre, la collaborazione amichevole con i soggetti controllati al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità<sup>2</sup>, la informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, la soppressione dei controlli sulle imprese in possesso di certificazione UNI EN ISO - 9001 (o altra certificazione equipollente emessa da organismi all'uopo accreditati);
- le Regioni e gli Enti locali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, debbono conformare le attività di controllo di loro competenza ai principi sopra indicati;
- in materia fiscale e finanziaria continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti in materia. Si rimarca come la piena operatività della disposizione in parola è, in larga parte, rinviata ad alcuni preannunciati regolamenti attuativi.

Per quanto riguarda la vigilanza in materia di lavoro svolta dal personale ispettivo del Ministero del lavoro e degli Istituti previdenziali, la norma in commento dovrà trovare una necessaria coniugazione con l'antecedente ed affine disposizione contenuta nell'art.7 del D.L. n.70/11, convertito in L. n.106/11 (c.d. Decreto Sviluppo) il quale già teorizzava la necessità di un raccordo operativo tra una serie di enti come la Guardia di Finanza, gli Istituti previdenziali e le Direzioni del Lavoro, seppur rinviando anch'esso ad un futuro decreto attuativo (regolamento ancora oggi assente)<sup>3</sup>.

## ART.16

### MISURE CONCERNENTI I PAGAMENTI IN FAVORE DELL'INPS E VERIFICHE SULLE PRESTAZIONI SOCIALI

Nell'art.16 del D.L. n.5/12 si rinviengono alcune disposizioni tese a snellire le procedure di pagamento a favore dell'Inps. Le principali novità prevedono che:

- a) dal 1° maggio 2012 tutti i pagamenti ed i versamenti delle somme dovute, a qualsiasi titolo, all'Inps sono effettuati soltanto con strumenti di pagamento elettronici, bancari o postali, ivi comprese le carte di pagamento prepagate e le carte ex art.4 della L. n.122/10<sup>4</sup>;
- b) l'Inps diverrà l'Ente su cui confluiranno, in via telematica, tutti i dati relativi alle prestazioni sociali erogate da una serie di enti;
- c) le comunicazioni sopra indicate, integrate con i dati relativi alle condizioni economiche dei beneficiari e dagli altri dati pertinenti, presenti negli archivi dell'Istituto, alimenteranno il c.d. "*casellario dell'assistenza*", previsto dall'art.13 della L. n.122/10. Le informazioni raccolte verranno peraltro inviate in forma individuale ed anonima, al

<sup>2</sup> In tale contesto, peraltro, s'innesta perfettamente quanto già previsto dall'art.8 del D.Lgs. n.124/04 (Riforma dei servizi ispettivi) riguardante la prevenzione e promozione in materia lavoristica e previdenziale svolta da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro.

<sup>3</sup> A tal proposito si richiama la Circ. n.16/11 per mezzo della quale la Direzione generale dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro rilevava che, in carenza del relativo decreto di attuazione, la disciplina contenuta nell'art.7 del D.L. n.70/11 non poteva ritenersi immediatamente applicabile.

<sup>4</sup> D.L. 31 maggio 2010, n.78, conv. in L. n.122/10 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - art.4, Modernizzazione dei pagamenti effettuati dalle Pubbliche Amministrazioni: "*Ai fini di favorire ulteriore efficienza nei pagamenti e nei rimborsi dei tributi effettuati da parte di enti e pubbliche amministrazioni a cittadini e utenti, il Ministero dell'economia e delle finanze promuove la realizzazione di un servizio nazionale per pagamenti su carte elettroniche istituzionali, inclusa la tessera sanitaria.*"

Ministero del Lavoro e, con riferimento all'ambito territoriale, alle regioni ed alle province autonome ed agli altri enti pubblici responsabili della programmazione di prestazioni e servizi sociali e socio-sanitari: tutto questo per l'alimentazione del "Sistema informativo dei servizi sociali" previsto dall'art.21 della L. n.328/00<sup>5</sup>;

- d) per le stesse finalità nonché per disporre di una base unitaria di dati funzionale alla programmazione integrata delle politiche socio-sanitarie e rendere così più efficace l'azione volta alla tutela delle persone non autosufficienti, le informazioni (anche sensibili) previste al punto c), trasmesse dagli enti socio-sanitari attivati in favore delle persone disabili, sono integrate e coordinate dall'Inps con quelle raccolte dal nuovo sistema informativo sanitario e dagli altri sistemi informativi dell'Inps. Ugualmente, tutte le notizie sono trasmesse, in forma anonima, e con le medesime modalità agli stessi soggetti individuati al precedente punto c).
- e) il comma. 5, intervenendo sull'art.38, co.3, della L. n.122/10, assegna all'Inps un ruolo ancor più centrale nella repressione delle prestazioni indebite. La novella conferma l'applicazione, da parte dell'Ente erogatore, della sanzione amministrativa (già comminata dall'Inps) compresa tra 500 e 5.000 euro nei confronti di coloro che hanno fruito illegittimamente di prestazioni sociali agevolate, con la conseguente ripetizione dell'indebito.

Viene, tra le altre cose, cambiato, il quarto periodo del co.3 nel quale si legge: *"le medesime sanzioni si applicano nei confronti di coloro per i quali si accerti sulla base dello scambio di informazioni tra l'Inps e l'Agenzia delle Entrate una discordanza tra il reddito dichiarato ai fini fiscali o altre componenti dell'ISEE, anche di natura patrimoniale, note all'anagrafe tributaria e quanto indicato nella dichiarazione sostitutiva unica"*. In presenza di una discordanza rilevata (è questo il tenore di una frase aggiunta attraverso le modifiche all'articolo), l'Istituto comunica all'ente che ha erogato la prestazione sia le risultanze dell'accertamento che il valore dell'ISEE ricalcolato sulla base di ciò che è stato acquisito dall'Agenzia delle Entrate. Nei casi diversi dall'accertamento del maggior reddito in via definitiva, per il quale la sanzione può essere immediatamente erogabile, l'ente erogatore invita l'interessato a chiarire i motivi della discordanza. In assenza di osservazioni e nel caso in cui le stesse non vengano accolte, si procede con la sanzione amministrativa che è "irrogata in misura proporzionale al vantaggio economico indebitamente conseguito" e, comunque, nei limiti compresi tra 500 e 5.000 euro;

- f) l'Inps procede annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati incidenti sia sulla misura che sul diritto e provvede al recupero di quanto pagato in eccedenza entro l'anno successivo a quello di acquisizione dei dati o a quello successivo nel quale le amministrazioni finanziarie hanno reso disponibili le informazioni reddituali o le eventuali integrazioni; tutto questo, però, potrà avvenire con D.M. del Ministro del Lavoro "concertato" con quello dell'Economia: dovranno essere individuate le fattispecie ed i termini entro i quali, su proposta del presidente dell'Inps che deve trovare le motivazioni su ragioni di carattere organizzativo e funzionale e sui tempi necessari per l'acquisizione delle notizie presso l'Agenzia delle Entrate, potrà essere spostato "in avanti" il termine per il recupero degli indebiti (in ogni caso non si potrà andare oltre il secondo anno successivo alla verifica);
- g) l'Inps, con una modifica introdotta all'art.10, co.6, ultimo periodo, della L. n.248/05, vede ampliata la possibilità di stare in giudizio anche in grado di appello con i propri dipendenti in tutte quelle cause concernenti le invalidità civili, la cecità, il sordomutismo, l'handicap e la disabilità nelle quali è litisconsorte necessario, i cui

---

<sup>5</sup> Legge 8 novembre 2000, n.328 - Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

ricorsi sono notificati sia all'Avvocatura dello Stato che presso le sedi provinciali dell'Istituto<sup>6</sup>.

Si fa presente che le modalità di attuazione delle novità riportate ai sub da a) a d) sono subordinate all'approvazione di un apposito decreto che dovrà essere emanato di concerto fra i Dicasteri del Lavoro, dell'Economia e della Salute.

Dall'esame delle novità introdotte emerge in maniera piuttosto chiara, dunque, l'intento legislativo di assegnare all'Inps un ruolo ancor più centrale nel meccanismo di repressione delle prestazioni sociali indebitamente percepite, rendendo in tal modo - rispetto al passato - i controlli in materia più agevoli ed efficaci.

### **ART.18 CO.3 SOSPENSIONE DEGLI OBBLIGHI OCCUPAZIONALI EX LEGE N.68/99**

L'art.18, al co.3, del Decreto in esame apporta alcune limitate ma significative modifiche all'art.4 del DPR n.333/00<sup>7</sup> in merito alla richiesta di sospensione degli obblighi occupazionali che, per le imprese industriali, si ha in presenza di interventi integrativi di CIGS o di solidarietà<sup>8</sup> o, in qualunque settore produttivo, in presenza di una procedura di mobilità.

La novità introdotta è rappresentata dal fatto che l'istanza di sospensione va, adesso, alternativamente inviata:

- ✓ al servizio della Provincia territorialmente competente, per le aziende con sede in un'unica provincia;
- ✓ direttamente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, quando si riferisca ad imprese con unità produttive allocate in diversi ambiti provinciali.

In attesa dell'emanazione del trattamento di ammissione alla CIGS o al contratto di solidarietà, il servizio competente della Provincia o il Ministero del Lavoro<sup>9</sup> nel caso in cui la sospensione riguardi più ambiti territoriali, valutata la situazione aziendale, possono concedere un provvedimento di autorizzazione provvisoria di durata trimestrale, rinnovabile una sola volta<sup>10</sup>.

Si rammenta che l'istanza va corredata dalla documentazione idonea ad attestare la sussistenza della condizione (es. l'accordo sindacale stipulato in sede sindacale finalizzato alla gestione della solidarietà).

In relazione alla semplificazione della suddetta procedura, ed al fine di evitare deprecabili disguidi operativi, si renderà dunque necessario, d'ora innanzi, che la Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro provveda all'inoltro dell'istanza così ricevuta direttamente ai competenti servizi provinciali interessati alla sospensione degli obblighi.

Si rammenta che, dal momento in cui viene meno la causa che ha originato la sospensione degli obblighi, il datore di lavoro ha sessanta giorni di tempo per presentare la richiesta di avviamento riferita ai lavoratori da assumere<sup>11</sup>.

Sempre in tema di sospensione degli obblighi occupazionali si precisa che:

<sup>6</sup> Il testo atualizzato dell'art.10, co.6 della L. n.248/05 (Trasferimento all'Inps di competenze in materia di invalidità civile e certificazione di regolarità contributiva ai fini dei finanziamenti comunitari), risulta pertanto essere il seguente: "A decorrere dalla data di effettivo esercizio da parte dell'Inps delle funzioni trasferite gli atti introduttivi dei procedimenti giurisdizionali in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità, nonché le sentenze ed ogni provvedimento reso in detti giudizi devono essere notificati all'Inps La notifica va effettuata presso le sedi provinciali dell'Inps Nei procedimenti giurisdizionali di cui al presente comma l'Inps, con esclusione del giudizio di cassazione, è rappresentato e difeso direttamente da propri dipendenti."

<sup>7</sup> D.P.R. 10 ottobre 2000 n.333/00 - Regolamento di esecuzione della L. 12 marzo 1999, n.68, recante norme per il diritto al lavoro dei disabili.

<sup>8</sup> Art.1, co.1, L. n.863/84.

<sup>9</sup> Dopo la riformulazione delle competenze intervenuta per opera del DPR n.144/11 la titolarità in materia, all'interno del Dicastero, spetta alla Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro (ex D.G. del mercato del lavoro).

<sup>10</sup> Si rammenta che in caso di intervento integrativo salariale sia per effetto di CIGS che di contratto di solidarietà difensivo, le imprese industriali interessate vedono "sospesi" gli avviamenti obbligatori per tutto il periodo in cui opera il sostegno ed in proporzione alla riduzione oraria.

<sup>11</sup> Art.9, co.1, L. n.68/99.

- relativamente ai contratti di solidarietà difensiva posti in essere dalle imprese non industriali<sup>12</sup>, la sospensione non interviene ope legis; tuttavia ciò non esclude il fatto che essa possa formare oggetto di un eventuale convenzione<sup>13</sup> tra il datore di lavoro ed i servizi provinciali del collocamento obbligatorio;
- qualora, invece, il datore di lavoro attivi una procedura di mobilità ex Lege n.223/91, la sospensione opera automaticamente su tutto il territorio nazionale (non esiste, in questo caso, alcun riferimento all'ambito provinciale) nel periodo compreso tra l'apertura della procedura (che si concretizza con l'invio della nota alle associazioni sindacali territoriali dei lavoratori) ed il momento in cui l'ultimo lavoratore licenziato ha diritto alla riassunzione (sei mesi dalla data della risoluzione del rapporto)<sup>14</sup>.

## ART.19

## SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI LIBRO UNICO DEL LAVORO

A distanza di poche settimane dal precedente testo emendante (cfr. art.40, co.4 del D.L. n.210/11, convertito in L. n.214/11 che ha spostato alla fine del mese successivo a quello di riferimento il termine di compilazione del documento), il Legislatore interviene nuovamente sull'originaria disciplina prevista per il libro unico del lavoro.

In realtà, in questo caso, più che di vere e proprie modifiche all'impianto normativo, sarebbe più opportuno forse parlare di un'interpretazione autentica che il Legislatore ha inteso fornire rispetto ad alcuni concetti che, in passato, avevano dato adito ad alcuni dubbi e perplessità. Tecnicamente l'art.19, co.1, del D.L. n.5/12 interviene sull'art.39, co.7, della L. n.133/08<sup>15</sup> per meglio definire la nozione di registrazione "omessa" e "infedele" che, qualora accertate dal personale ispettivo, danno luogo all'applicazione delle relative sanzioni amministrative.

Più precisamente la novella afferma che:

- per la fattispecie della "**omessa registrazione**" occorre far riferimento alle scritturazioni complessivamente omesse e non a ciascun singolo dato del quale manchi la registrazione;
- la nozione di "**infedele registrazione**" si riferisce, invece, alle scritturazioni di dati diversi rispetto alla qualità o quantità della prestazione lavorativa effettivamente resa o alle somme effettivamente erogate.

In realtà va detto che, anche nel recente passato, la prassi amministrativa aveva contribuito a chiarire le due nozioni attraverso alcuni indirizzi interpretativi.

Difatti inizialmente con la Circolare n.20/08, successivamente col Vademecum del 5 dicembre 2008<sup>16</sup> ed infine con la risposta ad Interpello n.47/11<sup>17</sup>, il Ministero del Lavoro aveva già in parte avuto modo di appurare le nozioni di registrazione infedele ed omessa.

<sup>12</sup> Procedura prevista dall'art.5, co.5, 7 ed 8, della L. n.236/93.

<sup>13</sup> Art.11, L. n.68/99.

<sup>14</sup> Cfr. art.15, L. n.264/49, come modificato dal D.Lgs. n.297/02.

<sup>15</sup> Il testo attualizzato dell'art.39, co.7, della L. n.133/08 risulta pertanto essere il seguente: "*Salvo i casi di errore meramente materiale, l'omessa o infedele registrazione dei dati di cui ai commi 1 e 2 che determina differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali è punita con la sanzione pecuniaria amministrativa da 150 a 1500 euro e se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori la sanzione va da 500 a 3000 euro. Ai fini del primo periodo, la nozione di omessa registrazione si riferisce alle scritture complessivamente omesse e non a ciascun singolo dato di cui manchi la registrazione e la nozione di infedele registrazione si riferisce alle scritturazioni dei dati di cui ai commi 1 e 2 diverse rispetto alla qualità o quantità della prestazione lavorativa effettivamente resa o alle somme effettivamente erogate. (...)*"

<sup>16</sup> MLPS, Vademecum LUL del 5 dicembre 2008, Sez. C, punti 5 e 6 nei quali si legge: *Cosa si intende per "omesse registrazioni"? L'omissione delle registrazioni è riferibile alle scritture complessivamente omesse e non a ciascun singolo dato di cui manchi la registrazione. - Quando la registrazione è infedele e quindi la violazione deve ritenersi commissiva? Le registrazioni sono da intendersi infedeli quando il dato registrato risulta gravemente non veritiero, e perciò infedele, rispetto all'effettiva consistenza della prestazione lavorativa con riguardo ai profili retributivi, previdenziali e fiscali. (...)*

<sup>17</sup> MLPS, Interpello n.47/11: "*l'infedeltà delle registrazioni è legata alla registrazione di un dato che risulta gravemente non veritiero, e perciò infedele, rispetto alla "effettiva consistenza" della prestazione lavorativa sotto il profilo retributivo, previdenziale o fiscale. (...) Appare pertanto corretto sostenere che tale illecito si configura ogni qualvolta la quantificazione della durata della prestazione o la retribuzione effettivamente erogata non corrisponda a quella formalizzata sul libro unico*".

Come tempestivamente spiegato dallo stesso Dicastero nella recentissima Circolare n.2/12 (contenente i primi chiarimenti interpretativi a favore del personale ispettivo), le recenti precisazioni normative “*non vanno pertanto ad incidere significativamente sulle modalità applicative delle sanzioni in materia di LUL che rimangono sostanzialmente inalterate*”.

Nella circolare del 16 febbraio 2012 la Direzione Generale dell'Attività Ispettiva afferma, conseguentemente, che:

- relativamente alla punibilità delle omesse registrazioni andrà applicata una sola sanzione per ciascun mese di riferimento ed in base al numero dei lavoratori interessati, a prescindere dal numero delle omissioni contenute nel LUL (esempio: se le omissioni riguardano quattro lavoratori per tre mensilità la sanzione, a seguito di diffida ottemperata sarà pari a  $150 \times 3 = € 450,00$ );
- per la sanzionabilità delle infedeli registrazioni, invece, sarà necessario accertare che i dati riportati sul LUL siano quantitativamente o qualitativamente diversi da quella che è stata l'effettiva prestazione lavorativa resa o l'effettiva retribuzione (o compenso) erogato al prestatore (retribuzione erogata “fuori busta”, ore di lavoro effettivamente svolte e non registrate nel calendario delle presenze, ecc.).

Secondo quanto riportato nella circolare ministeriale non sarà, invece, applicabile la reazione punitiva prevista dall'art.39, co.7 del D.Lgs. n.133/08 “*quando le somme erogate al lavoratore o l'orario di lavoro osservato dallo stesso siano effettivamente quelli indicati sul LUL, pur in violazione di specifiche previsioni di legge o di contratto (ad es. retribuzione virtuale e limiti quantitativi dei part-time in edilizia), ferme restando eventuali diverse ipotesi sanzionatorie o azioni di recupero contributivo da parte dell'Istituto.*”.

È questa una posizione che, con tutta probabilità, sarà oggetto di discussione fra gli operatori del settore in considerazione del fatto che, proprio nelle ipotesi indicate nella nota ministeriale, parrebbero invece ricorrere alcuni dei presupposti che il legislatore ha individuato come astrattamente idonei ad integrare la violazione di carattere omissivo sulla tenuta del LUL<sup>18</sup>.

Difatti per un datore di lavoro appartenente al settore edile l'indicazione nel documento, in ipotesi, di una retribuzione inferiore a quella virtuale<sup>19</sup> comporta proprio un differente trattamento previdenziale che incide negativamente sulla tutela diretta e sostanziale normativamente prevista a favore dei lavoratori; oppure si pensi ad un datore di lavoro che non corrisponda ai propri dipendenti interi istituti retributivi quali la 13<sup>a</sup> o la 14<sup>a</sup> mensilità, con relativa omessa indicazione degli importi nel LUL: ci troviamo, in questo caso, indubbiamente in presenza di mancanze che fatalmente determinano “*differenti trattamenti retributivi, previdenziali e fiscali*”.

Prevedere, pertanto, che in siffatte circostanze la condotta datoriale palesemente illecita non sia punibile – come sembra leggendo la nota - neppure sotto il profilo omissivo, lascia più di qualche dubbio e suscita, quindi, perplessità.

<sup>18</sup> Cfr. art.39, co.7, L. n.133/08: “*Salvo i casi di errore meramente materiale, l'omessa o infedele registrazione dei dati di cui ai commi 1 e 2 che determina differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali è punita con la sanzione pecuniaria amministrativa da 150 a 1500 euro e se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori la sanzione va da 500 a 3000 euro. (...).*”

<sup>19</sup> Si rammenta, difatti, che (fermo restando l'applicazione dei minimali giornalieri) in base all'art.29 della L. n.341/95, i datori di lavoro edili sono tenuti ad assolvere gli obblighi contributivi ed assistenziali, non su una retribuzione rapportata alle effettive ore di lavoro, bensì all'orario normale di lavoro stabilito dalla contrattazione collettiva, ovvero 40 ore settimanali.

SANZIONI RELATIVE AL LIBRO UNICO DEL LAVORO				
Fonte Normativa	Illecito	Norma sanzionatoria	Importo Sanzione	Diffidabile <sup>20</sup>
<b>Art.39 co.1, L. n.133/08</b>	Mancata istituzione (o utilizzo di un sistema di tenuta non conforme).	Art.39 co.6, L. n.133/08	Sanzione amministrativa da euro 500 a euro 2.500	Si
<b>Art.39 co.1 e 2, L. n.133/08</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Omessa registrazione dei dati dei lavoratori (<i>si tratta di scritture complessivamente omesse e non a ciascun singolo dato del quale manchi la registrazione</i>);</li> <li>✓ Infedele registrazione dei dati dei lavoratori (<i>si tratta di scrittura di dati diversi rispetto alla qualità o quantità della prestazione lavorativa effettivamente resa o alle somme effettivamente erogate</i>).</li> </ul>	Art.39 co.7, L. n.133/08 (come modificato dall'art.19, co.1, del D.L. n.5/12).	Sanzione amministrativa da euro 150 a euro 1.500. Se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori la sanzione va da euro 500 a euro 3.000. <i>Va applicata per ciascun periodo di riferimento (mese)</i>	Si
<b>Art.39 co.3, L. n.133/08</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tardiva registrazione;</li> <li>✓ Mancata registrazione dei rimborsi spese normalmente corrisposti;</li> </ul>	Art.39 co.7, L. n.133/08	Sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600. Se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori la sanzione va da euro 150 a euro 1.500. <i>Va applicata per ciascun periodo di riferimento (mese)</i>	Si
<b>Art.39 co.6, L. n.133/08</b>	Omessa esibizione da parte del datore di lavoro	Art.39 co.6, L. n.133/08	Sanzione amministrativa da euro 200 a euro 2.000.	Si
<b>Art.5 co.2 L. n.12/79, come modif. dall'art.40, co.1, L. n.133/08</b>	Omessa esibizione da parte del consulente del lavoro nel termine di 15 gg. dalla richiesta	Art.5 co.2 L. n.12/79, come modif. dall'art.40, co.1, L. n.133/08	Sanzione amministrativa da euro 100 a euro 1.000. In caso di recidiva (art.8-bis, L. n.689/81) della violazione è data informazione tempestiva al Consiglio provinciale dell'Ordine professionale d'appartenenza del trasgressore per eventuali provvedimenti disciplinari	Si
<b>Art.39 co.6, L. n.133/08</b>	Omessa esibizione da parte dell'associazione di categoria nel termine di 15 gg. dalla richiesta.	Art.39 co.6, L. n.133/08	Sanzione amministrativa da euro 250 a euro 2.000. In caso di recidiva (art.8-bis, L. n.689/81) la sanzione va da euro 500 a euro 3.000.	Si
<b>Art.39 co.7, L. n.133/08</b>	Mancata conservazione per il periodo di 5 anni dall'ultima registrazione ( <i>si applica anche ai libri matricola e paga dismessi</i> ).	Art.39 co.7, L. n.133/08	Sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600.	No

<sup>20</sup> Diffidabile ex art.13, D.Lgs. n.124/04; e Circ. n.23/11 e n.2/12 del Ministero del Lavoro.

Rispetto, infine, all'applicazione dell'istituto della diffida previsto dall'art.13, del D.Lgs. n.124/04 (con conseguente possibilità di applicazione della sanzione nella misura del minimo edittale), la Circolare n.2/12 - rivedendo in parte alcune precedenti posizioni - afferma che tutte le violazioni in materia di LUL (fatta eccezione per quella relativa alla omessa conservazione per il periodo di 5 anni dall'ultima registrazione oggettivamente non sanabile) sono oggi da considerare oggetto di diffida obbligatoria.

## ART.21

## IL REGIME DI RESPONSABILITÀ SOLIDALE NEGLI APPALTI

L'art.21 del D.L. n.5/12 riscrive completamente il 2° comma dell'art.29, del D.Lgs. n.276/03<sup>21</sup> (Decreto attuativo della c.d. Legge Biagi) in tema di responsabilità solidale fra i vari soggetti coinvolti nelle procedure di appalto (committente, appaltatore ed eventuale subappaltatore).

Prima di entrare nel merito delle novità introdotte dal recente provvedimento si rammenta che, dal punto di vista eziologico, la disciplina delle obbligazioni solidali in materia di appalti va fatta risalire all'esigenza del Legislatore di precostituire idonee garanzie per l'assolvimento, da parte dei soggetti operanti nella filiera degli appalti, degli obblighi inerenti alla corresponsione delle retribuzioni, al versamento di contributi previdenziali ed assicurativi, nonché - in caso di rapporto tra appaltatore e subappaltatore - delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente evitando, in tal modo, potenziali dispersioni delle responsabilità connesse al meccanismo interpositorio che questo istituto consente invece di apprestare.

A seguito delle modifiche introdotte dal Decreto semplificazioni, il testo novellato dell'art.29, co.2 risulta oggi essere il seguente: *"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."*

Al riguardo alcune considerazioni si rendono necessarie.

Sotto il **profilo soggettivo** il vincolo solidaristico resta escluso qualora il committente sia una persona fisica che non eserciti attività d'impresa o professionale (es. il privato che fa ristrutturare la propria abitazione)<sup>22</sup>. Così come pure resta esclusa la responsabilità solidale della Stazione appaltante pubblica in virtù della generale esclusione prevista dall'art.1, co.2 dello stesso D.Lgs. n.276/03. Difatti, come chiarito dallo stesso Ministero del lavoro<sup>23</sup>, l'unica forma di solidarietà che sussiste tra un committente pubblico ed un appaltatore privato è quella contemplata dall'art.1676 c.c.<sup>24</sup> la quale, tuttavia, soffre di due limitazioni rispetto alla più specifica disciplina dettata dal citato art.29, ed in particolare:

- l'oggetto, circoscritto al solo trattamento economico dovuto dall'appaltatore ai propri dipendenti, con esclusione quindi degli adempimenti previdenziali;

<sup>21</sup> La precedente formulazione del dell'art.29, co.2, del D.Lgs. n.276/03 era la seguente: *"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 ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti."*

<sup>22</sup> Cfr. art.29, co.3-ter, del D.Lgs. 276/03.

<sup>23</sup> Cfr. MLPS Interpello n.35/09.

<sup>24</sup> Art.1676 c.c.: *"Coloro che, alle dipendenze dell'appaltatore, hanno dato la loro attività per eseguire l'opera o per prestare il servizio possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto è loro dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda"*.



- la quantificazione del debito solidale, che si riferisce esclusivamente a quanto dovuto dal committente all'appaltatore al momento della presentazione, da parte dei lavoratori interessati, della domanda giudiziale, con la conseguenza che il committente pubblico non è solidalmente tenuto nei confronti dei lavoratori se, nelle more, estingue il proprio debito nei confronti dell'esecutore dei lavori.

Per quanto riguarda il **termine decadenziale** di due anni per l'esercizio dei relativi diritti, il Ministero del lavoro<sup>25</sup> ha avuto già modo di affermare in passato che esso opera non solo con riferimento all'esercizio dell'azione da parte del lavoratore (creditore delle somme a titolo retributivo), ma anche nei confronti degli istituti previdenziali (creditori delle somme dovute a titolo contributivo)<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda l'**oggetto dell'obbligazione**, oltre ai già previsti trattamenti retributivi ed ai contributi previdenziali dovuti, la novella introduce alcune significative novità:

- a) viene esplicitato il fatto che, all'interno del perimetro della solidarietà negli appalti ricadono, limitatamente al periodo di esecuzione del contratto stesso, anche le quote del TFR maturate dai lavoratori ivi impiegati; vengono così escluse - come ha affermato la DGAI nella Circ. n.2/12 commentando la novità - quelle pericolose derive interpretative che, in qualche caso, avevano caratterizzato in passato la determinazione dell'obbligazione solidale per tale forma di retribuzione differita;
- b) oltre che i contributi previdenziali, il testo normativo adesso inequivocabilmente chiarisce che rientrano nell'obbligo solidaristico anche i premi assicurativi (anche in questo caso si tratta solo di quelli maturati nel corso del periodo d'esecuzione del contratto d'appalto); va detto al riguardo che la definizione di "contributi previdenziali" è sempre stata comunque intesa dagli istituti (nella fattispecie dall'Inail) in senso piuttosto ampio, talché quasi mai (anche in passato) i premi assicurativi erano rimasti esclusi dal concetto di solidarietà;
- c) il Legislatore ha dichiarato che resta, invece, escluso dal vincolo solidaristico che caratterizza il committente (o l'appaltatore nell'ambito del subappalto) qualsiasi obbligo per le sanzioni civili<sup>27</sup> di cui risponde, pertanto, il solo datore di lavoro responsabile dell'inadempimento. Si tratta, in questo caso, di una novità assoluta, posto che proprio il Dicastero del Welfare, in risposta ad alcuni quesiti<sup>28</sup>, aveva in passato affermato ricadere nell'alveo della solidarietà ex art.29 proprio le somme dovute a titolo d'interesse sui debiti previdenziali (o fiscali) e le somme dovute a

<sup>25</sup> Cfr. MLPS, Circ. n.5/11

<sup>26</sup> Tale interpretazione contrasta, tuttavia, con la sentenza n.996/07 della Corte di Cassazione - Sez. lavoro, secondo cui il termine decadenziale di due anni non può essere esteso agli Istituti Inps e Inail, che sono terzi nell'appalto e i cui diritti autonomi, scaturenti dal rapporto di lavoro, sono soggetti all'ordinaria prescrizione quinquennale di cui all'art.3 L. n.335/95. Secondo tale pronunciamento la circostanza che il diritto alla regolarizzazione contributiva e assicurativa del lavoratore "risulti soggetto anche in materia di appalti alla prescrizione - e non, invece, ad alcun termine decadenziale -, appare come mero corollario (...) del principio che le norme dettate in materia di decadenza non sono soggette né ad interpretazione restrittiva, per dovere essere applicate con quel rigore e quella rigidità imposta dalla natura dei loro effetti (...) né ad interpretazione analogica".

<sup>27</sup> Art.116, co.8, L. n.388/00: "I soggetti che non provvedono entro il termine stabilito al pagamento dei contributi o premi dovuti alle gestioni previdenziali ed assistenziali, ovvero vi provvedono in misura inferiore a quella dovuta, sono tenuti:

a) nel caso di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi, il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non può essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge;

b) in caso di evasione connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero, cioè nel caso in cui il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi, occulta rapporti di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al 30 per cento; la sanzione civile non può essere superiore al 60 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge. Qualora la denuncia della situazione debitoria sia effettuata spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli enti impositori e comunque entro dodici mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o premi e sempreché il versamento dei contributi o premi sia effettuato entro trenta giorni dalla denuncia stessa, i soggetti sono tenuti al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non può essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi, non corrisposti entro la scadenza di legge."

<sup>28</sup> Cfr. Ministero del lavoro, Interpello n.3/10. La ragione di tali inclusioni, secondo il parere ministeriale era da ricercarsi nel fatto che queste somme sono in stretto rapporto con gli stessi debiti previdenziali o fiscali, e sono dirette a mantenere inalterato il valore reale di quanto dovuto alle Amministrazioni. Per le medesime ragioni, inoltre, anche le sanzioni civili, aventi una natura risarcitoria, andavano pertanto fatte rientrare - secondo l'ormai superato orientamento - nell'ambito dell'obbligazione solidale fra le parti

titolo di sanzioni civili. Tale novità apre, dunque, ora alcune delicate questioni di diritto intertemporale a carico degli Istituti che, operando sulla base della precedente indicazione interpretativa, hanno così provveduto ad escutere l'obbligato in solido per il pagamento anche delle sanzioni civili maturate sui contributi non versati da parte dell'obbligato principale.

Come ribadito pure nella Circolare n.2/12 del Ministero del lavoro, anche dopo la modifica normativa introdotta dal D.L. n.5/12 resta in ogni caso ferma ed impregiudicata la responsabilità solidale prevista dall'art.35, co.28 del D.L. n.223/06<sup>29</sup>, convertito in L. n.248/06 (c.d. Decreto Bersani). Si tratta in questo caso - lo si rimarca - di una responsabilità che coinvolge "esclusivamente" l'appaltatore nei confronti del subappaltatore con il conseguente esonero, in questo caso, della responsabilità del committente.

#### **ART.59**

#### **PROROGA DEL CREDITO D'IMPOSTA PER NUOVO LAVORO NEL MEZZOGIORNO**

L'art.59 del D.L. n.5/12, con una serie di interventi sull'art.2 del D.L. n.70/11 (conv. in L. n.106/11), proroga di un anno il già previsto credito d'imposta pari al 50% del costo salariale per i nuovi assunti a tempo indeterminato. Conseguentemente lo sconto in parola potrà essere adesso utilizzato per le assunzioni effettuate entro il 14 maggio 2013 (24 mesi dalla data di entrata in vigore del D.L. n.70/11). La modifica introdotta, tuttavia, ha ridotto di 12 mesi la fruibilità dell'agevolazione; conseguentemente adesso il credito d'imposta può essere utilizzato in compensazione entro due anni dall'assunzione (e non più tre anni come era nell'originaria versione).

Per completezza si rammentano, qui di seguito, le caratteristiche salienti dell'agevolazione:

- riguarda le assunzioni operate nei territori regionali dell'Abruzzo, del Molise, della Puglia, della Campania, della Basilicata, della Calabria, della Sicilia e della Sardegna;
- trova applicazione nei casi in cui i datori di lavoro ubicati nelle suddette aree territoriali effettuino nuove assunzioni a tempo indeterminato;
- il credito d'imposta è calcolato sulla differenza tra il numero dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato rilevato in ciascun mese ed il numero medio dei dipendenti con uguale tipologia contrattuale occupati nei dodici mesi precedenti. Per i lavoratori a tempo parziale a tempo indeterminato il computo va effettuato "pro quota"<sup>30</sup>;
- l'incremento occupazionale va considerato per le società collegate (facenti capo allo stesso soggetto, anche per interposta persona) o controllate (e qui vale la previsione dell'art.2359 c.c.) al netto delle diminuzioni verificatesi nel gruppo;
- per i datori di lavoro che hanno iniziato l'attività dopo l'entrata in vigore del D.L. n.70/11 (ossia dopo il 14 maggio 2011) ogni nuova assunzione a tempo indeterminato (anche parziale e in questo caso vale il principio della proporzionalità) va considerata come incremento occupazionale;
- le nuove assunzioni da effettuare devono riguardare lavoratori "svantaggiati" o "molto svantaggiati" così come definiti dal Regolamento CE n.800/08<sup>31</sup>;

<sup>29</sup> Art.35, co.28, del D.L. n.223/06: "L'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore della effettuazione e del versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e del versamento dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti a cui è tenuto il subappaltatore".

<sup>30</sup> Cfr. art.6, D.Lgs. n.61/00.

<sup>31</sup> Si rammenta che, secondo la definizione fornita dal Regolamento CE n.800/08, vanno considerati "svantaggiati" i soggetti che risultano privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi o, in alternativa privi di diploma di scuola media superiore o professionale, o che abbiano superato i cinquanta anni di età, o che vivano soli o con una o più persone a carico, od occupati in professioni o settori con elevato tasso di disparità uomo-donna, o membri di una minoranza nazionale con caratteristiche ivi definite; vanno considerati, invece, "molto svantaggiati" i lavoratori privi di occupazione da almeno ventiquattro mesi.

- ➔ il credito d'imposta riconosciuto è pari al 50% dei costi salariali sostenuti nei 12 mesi successivi all'assunzione nel caso di assunzione di lavoratori "svantaggiati", estensibili a 24 in caso di lavoratori "molto svantaggiati"; Qualora l'incremento occupazionale avvenga per mezzo di assunzioni part-time, l'incentivo è riconosciuto "pro quota" avendo quale parametro di riferimento l'orario settimanale massimo previsto dal CCNL.
- ➔ il credito d'imposta è utilizzabile in compensazione e non concorre alla formazione del reddito e del valore della produzione per l'IRAP: esso va utilizzato entro due anni dalla data dell'assunzione (e non già – come detto - entro tre, come prevedeva l'originario testo);
- ➔ il diritto alla fruizione del credito d'imposta decade nei seguenti casi:
  - a) il numero complessivo dei dipendenti a tempo indeterminato è inferiore o pari a quello rilevato mediamente nei dodici mesi precedenti la data di assunzione<sup>32</sup>;
  - b) i posti di lavoro non sono conservati per almeno tre anni, o due in caso di piccole e medie imprese (per le quali vale la definizione europea);
  - c) vengano accertate, in via definitiva, violazioni non formali sia alla normativa fiscale che a quella contributiva in materia di lavoro dipendente per le quali siano state irrogate sanzioni di importo non inferiore a 5.000 euro, oppure violazioni alla normativa sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori, nonché per provvedimenti giudiziali, passati in giudicato, di condotta antisindacale ex art.28 della L. n.300/70.

Qualora si verifichi una delle ipotesi di decadenza evidenziate ai punti a) e b), i datori di lavoro verranno chiamati a restituire il credito d'imposta già "goduto"<sup>33</sup>. Per quel che riguarda, invece, la terza ipotesi di decadenza il Legislatore afferma che, a partire dalla data del definitivo accertamento delle violazioni, decorrono i termini per il recupero delle minori somme versate o del maggiore credito riportato, comprensivi degli interessi legali e delle relative sanzioni.

Si fa presente infine che il possesso del DURC ed il rispetto della contrattazione collettiva di settore sono requisiti essenziali per il "godimento" del beneficio in parola.

<sup>32</sup> Anche in questo caso il testo originario che prevedeva la data di entrata in vigore della L. n.106/11 è stato "ritoccato" dall'art.59, co.1, lett.e), del D.L. n.5/12.

<sup>33</sup> Qualora il beneficio sia stato fruito da un soggetto sottoposto a procedura concorsuale (es.: fallimento, concordato preventivo, liquidazione coatta amministrativa, ecc.) il credito d'imposta verrà considerato *ex lege* come "credito prededucibile" dal passivo.