

Circolare del neocostituito Ufficio Legale Anel Di Bari

Premessa. - Il DURC – Documenti Unico di Regolarità Contributiva – attualmente regolato dall’art. 1, commi 1175-1176 della legge L. 27/12/2006 n. 296 nonché dal D.M. 30 gennaio 2015, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico un potente strumento di contrasto alla illegalità nei rapporti di lavoro e alla evasione contributiva. Si tratta, tuttavia, di uno strumento, che proprio per la sua incidenza ed efficacia, deve essere usato con la necessaria prudenza e nel rispetto delle finalità che il legislatore gli aveva attribuito.

Alcune recenti “campagne ispettive” organizzate ed attuate dall’Ispettorato Nazionale del Lavoro e, specificamente, dagli ispettori INPS, ne stanno facendo, invece, uno strumento di “devastazione” del sistema economico nazionale.

L’interpretazione che in sede ispettiva viene via via accreditandosi prevede, infatti, che, a seguito della perdita del DURC, il contribuente perda automaticamente il diritto a qualsiasi beneficio o esonero contributivo anche con effetto retroattivo. E ciò anche in presenza di violazioni minime della disciplina previdenziale, della legislazione lavoristica o della contrattazione collettiva. Addirittura, tale devastante effetto giuridico lo si fa derivare anche dalla semplice violazione di regole procedurali o meri vizi formali, senza alcuna inadempienza contributiva (mancato deposito di Uniemens) aspetto quest’ultimo che rappresenta una chiara forzatura del testo legislativo.

Accade spesso che le aziende sottovalutino gli inviti a regolarizzare provenienti dall’INPS specie quando si tratti di importi minimi o quando riguardino la regolarizzazione di vizi formali vedendosi poi notificare avvisi di addebito per importi relevantissimi, talvolta tali da mettere in serio pericolo la sopravvivenza di quelle aziende sul mercato.

Tale interpretazione appare sotto diversi profili infondata e non corrispondente né al testo e tantomeno alla ratio della legge che non mirava certamente a creare difficoltà alle aziende economicamente sane e ai contribuenti corretti.

È necessario quindi mettere ordine nella questione e ribadire quella che, secondo il nostro Centro Studi, è la corretta interpretazione della disciplina vigente.

1.- Quando si applica la disciplina del DURC.

L’art. 1, comma 1175 della L. 296/2006 dispone testualmente: *“A decorrere dal 1° luglio 2007, **i benefici** normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*.

E chiarissimo nel testo legislativo il riferimento non a tutti i tipi di riduzioni contributive ma solo a quelle qualificabili come “benefici”. Al riguardo, è il caso di ricordare che tale

definizione riguarda solo il caso in cui il trattamento contributivo ridotto, rispetto a quello di carattere generale, abbia carattere eccezionale, essendo legato a una specifica e transitoria operazione di politica del diritto o alla realizzazione di particolari obiettivi di politica economica. Non vi si attaglia, invece, quando la riduzione appare di carattere strutturale e stabile, legato alle caratteristiche di uno specifico rapporto di lavoro.

Sul tema è recentemente intervenuta la Corte di Cassazione, sez. lav., con sentenza del 15 marzo 2018, n. 6428, specificamente riferita al trattamento contributivo degli apprendisti operanti nei settori del commercio e del turismo rispetto per i quali l'art. 3 del DL 22/03/1993 n. 71, come modificato dall'art. 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, intitolato *Benefici alle imprese artigiane, commerciali e del turismo* così dispone: *“Per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.*

La Corte, nell'occasione, ha opportunamente evidenziato che il legislatore, avendo ben presente la differenza fra “esonero” e “beneficio” contributivo, solo per quest'ultimo ha inteso fissare la condizione del rispetto della contrattazione collettiva. Rileva, in particolare, la Corte che il regime contributivo previsto per gli apprendisti è sempre stato, storicamente, molto ridotto rispetto a quello ordinario applicabile ai lavoratori già qualificati e che esso, proprio per il suo carattere “strutturale”, non giustifica quella condizione “contrattuale” che del resto la legge espressamente limita ai *benefici* o *sgravi* o *fiscalizzazioni* così come emerge inequivocabilmente dal dato testuale.

Il medesimo ragionamento, la sentenza lo estende poi espressamente anche alla condizione del possesso del cd. Durc disciplinato dai commi 1175 e 1176 della L. 296/2006: *“Tale ricostruzione trova conferma anche nella L. n. 296 del 2006, art. 1, comma 1175, che, in riferimento al DURC (documento unico di regolarità contributiva) finalizzato alla fruizione dei benefici normativi e contributivi, subordina al possesso del medesimo “i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale”*”.

Il ragionamento seguito dalla Corte è pedissequamente applicabile innanzitutto a tutti gli esoneri contributivi di carattere stabile e collegati a un particolare tipo di contratto di lavoro: a quello di apprendistato, appunto, ma anche a quello cd. a tutele crescenti di cui al D. lgs. 23/2015 (cd. esonero giovani, di cui ai commi 100-108 e 113-114 dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2017 n. 205, legge di bilancio 2018); pare, inoltre, indiscutibile anche il riferimento al beneficio di cui alla L. 407/1990, in ragione del carattere stabile di quel regime contributivo agevolato. In ogni caso, attesa la natura profondamente diversa dei due istituti, non dovrebbe potersi dubitare della natura di esonero quando è la legge stessa che utilizza espressamente la definizione, non potendosi certo ipotizzare che il legislatore utilizzi tali termini in modo atecnico o, peggio, a caso.

Sul punto, con specifico riferimento al menzionato esonero giovani, sia consentito rinviare al saggio a firma dell'avv. Francesco Stolfa, direttore scientifico di questo Centro Studi, recentemente pubblicato sulla Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale (STOLFA F., *Il cd. esonero giovani nella legge di bilancio 2018: natura giuridica, condizioni di godimento e sanzioni*, in RDSS, anno XIX, n. 1, 2019, 225, ss.) allegato alla presente Circolare.

Ne consegue che gran parte degli incentivi occupazionali attualmente in vigore e, particolarmente, quelli qualificati dalla legge come esoneri, non possano ritenersi soggetti alla disciplina della L. 296/2006 e la loro fruizione non possa ritenersi condizionata al possesso del cd. DURC.

Essi restano quindi assoggettati solo al possesso dei requisiti espressamente previsti e fissati dalle relative discipline istitutive nonché, per la loro natura di *incentivi occupazionali*, alla disciplina di cui all'art. 31 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 che, non a caso, non prevede né il possesso del DURC né rispetto dei contratti collettivi.

Deve ritenersi, in altre parole, che il legislatore abbia inteso limitare l'onerosa condizione del rispetto del contratto collettivo e del DURC ai soli casi in cui il datore di lavoro ottenga in cambio specifici "benefici" escludendola, invece, nei casi in cui il trattamento contributivo ridotto abbia carattere strutturale e corrisponda a quello ordinario previsto per quel tipo di rapporto.

È doveroso precisare che le considerazioni che precedono non vogliono minimamente rappresentare un disincentivo al rispetto del CCNL di categoria in tutti i rapporti di lavoro, che resta ovviamente auspicabile e comunque consigliabile sia per ragioni di etica del lavoro ma anche, sul piano pratico, per evitare contestazioni e contenziosi. Non si può, però, ignorare neanche il fatto che, da parte degli organi ispettivi, la verifica del rispetto della condizione inerente l'applicazione della contrattazione si è risolta spesso nella cavillosa ricerca di difformità, anche minime, che determinino la totale perdita delle riduzioni contributive. La verifica del rispetto del CCNL si presta particolarmente a tali "campagne ispettive" poiché essa implica l'interpretazione e l'applicazione di numerosissime norme spesso – per la loro natura contrattuale – poco chiare se non addirittura volutamente ambigue, peraltro contenute in testi contrattuali, talvolta, di non agevole reperimento anche perché privi di pubblicazione ufficiale. Ferma restando, quindi, l'auspicabile e generalizzata applicazione di tali contratti collettivi, appare doveroso limitarne l'utilizzazione come condizione per accedere a specifici incentivi occupazionali solo quando ciò sia espressamente previsto dalla legge e cioè quando il trattamento in questione assuma la natura di vero e proprio "beneficio".

2.- Decorrenza degli effetti della perdita del DURC

Nei casi in cui sia applicabile la disciplina di cui all'art. 1, commi 1175-1176 della L. 296/06 (cioè per i *benefici*), occorre comunque formulare importanti ed essenziali precisazioni in ordine alla decorrenza degli effetti della perdita del DURC. Essa, infatti, non potrà comunque avere effetto retroattivo, ma al massimo potrà influire sul diritto alla percezione degli incentivi esclusivamente per il periodo di presunta inadempienza, non già per i periodi antecedenti o successivi.

La revoca di tali incentivi, dunque, può essere disposta per il solo periodo in cui si è protratta la presunta irregolarità.

Lo stesso Ispettorato Nazionale del Lavoro (in cui la stessa funziona ispettiva dell'INPS è attualmente incorporata), con circolare n. 3 del 18/07/2017 ha precisato che *“L'assenza del DURC chiaramente determina il mancato godimento dei benefici di cui gode l'intera compagine aziendale **per il relativo periodo**, così come del resto già chiarito dal Ministero del Lavoro con risposta ad interpellato n. 33/2013, secondo la quale «una volta esaurito il periodo di non rilascio del DURC l'impresa potrà evidentemente tornare a godere di benefici normativi e contributivi»”*.

Nella medesima circolare, l'Ispettorato ha poi confermato che *“una diversa interpretazione del comma 1175 , improntata ad una revoca “totale” dei benefici a seguito di violazioni di obblighi di legge o di contratto collettivo anche di lieve entità, determinerebbe un meccanismo di penalizzazione addirittura più grave rispetto a quello delineato dal D.M. 30 Gennaio 2015 secondo il quale soltanto alcune violazioni particolarmente gravi - elencate nell'Allegato A - impediscono il rilascio del DURC e la conseguente fruizione della totalità dei benefici in godimento da parte dell'impresa”*.

L'Ispettorato, pertanto, è stato chiaro nell'affermare che solo le violazioni particolarmente gravi elencate nell'Allegato A del D.M. 30 Gennaio 2015 possono comportare la revoca definitiva del DURC e la perdita totale dei benefici contributivi. È evidente, dunque, che un mero ritardo nella regolarizzazione della posizione contributiva non potrà certamente provocare l'integrale revoca dei benefici contributivi, ma al massimo comportarne la privazione esclusivamente per il periodo in cui l'inadempienza si è protratta.

L'INPS, al contrario, pretende sempre di richiedere l'integrale restituzione dei benefici contributivi già concessi per tutto il periodo di godimento passato e futuro.

In realtà, l'Istituto non considera la differenza, rilevata dalla migliore dottrina ed emergente con chiarezza dallo stesso testo legislativo, fra *inadempienza* contributiva e *regolarità* contributiva.

Il meccanismo di verifica del DURC e di regolarizzazione *postuma*, cioè successiva all'inadempimento, previsto e regolato dall'art. 4 del D.M. 30 gennaio 2015, a seguito di ottemperanza all'invito a regolarizzare che l'Istituto è tenuto a inviare al contribuente,

evidenzia chiaramente che non la semplice inadempienza contributiva determina la perdita del DURC bensì una inadempienza particolarmente grave in quanto confermata dal successivo comportamento di inottemperanza all'invito a regolarizzare nel termine di 15 giorni.

Del resto non vi è dubbio che la perdita del DURC determini la perdita dei benefici non per il solo lavoratore eventualmente coinvolto nell'inadempienza (ad esempio, nel caso di omissione/evasione contributiva afferente una singola posizione) bensì per tutti i lavoratori di quell'azienda. E un effetto sanzionatorio così grave non può derivare dalla mera inadempienza contributiva, che può anche essere di importo molto ridotto.

Si consideri, peraltro, che la mera omissione contributiva (come è noto, derivante dal mancato pagamento di contributi regolarmente denunciati) non costituisce condizione per la fruizione di alcun tipo di agevolazione né alla luce delle varie normative istitutive né ai sensi della stessa disciplina generale dei benefici contributivi recata dal D. L. 338/1989, conv. nella L. 389/1989 (v. art. 6, comma 9).

Ne deriva che gli effetti della perdita del DURC non potranno che operare ex nunc e comunque prodursi per il solo periodo di inottemperanza (fino al momento cioè in cui il contribuente, sia pure in ritardo, abbia ottemperato all'invito a regolarizzare). Mentre, per i periodi precedenti, il diritto alla fruizione dei benefici resterà condizionato esclusivamente alla ricorrenza dei requisiti previsti dalla legge del singolo beneficio e con riferimento a ciascuna, singola posizione lavorativa. In tal senso sembra esprimersi anche l'INL nella menzionata circolare n. 3/2017.

3.- Applicazione dell'art. 6, co. 10 della d.l. 338/1989

Occorre, infine, rilevare che la perdita dei benefici – in ogni caso – dovrà comunque essere contenuta nei limiti fissati dall'art. 6, co. 10, del D.L. 338/1989, in base al quale *“la perdita della riduzione non può superare il maggior importo tra contribuzione omessa e retribuzione non corrisposta”*.

Non è sostenibile, infatti, che detta norma sia da considerarsi abrogata, come le prassi INPS (peraltro mai codificate in una circolare) sembrano presupporre e come sembrerebbe affermare il non chiarissimo Interpello del Ministero del Lavoro n. 4/2019. Proprio quest'ultimo documento, infatti, da un lato, non riesce a indicare quale norma di legge avrebbe abrogato la norma calmieratrice e, d'altro canto, finisce per ammettere che tale norma sancisce un principio “tuttora valido” (ma per essere “valido” deve pur essere sancito da una norma di legge).

Tale abrogazione, infatti, non risulta da alcuna norma e, soprattutto, creerebbe un vulnus gravissimo nel nostro ordinamento in quanto consentirebbe di revocare totalmente i benefici anche per inadempienze lievissime, ponendo così in modo irrazionalmente uniforme inadempienze molto diverse fra loro, con conseguenti effetti distorsivi e controproducenti sul sistema contributivo ed economico.

Non si deve dimenticare, peraltro, che il D.L. 338/1989 contiene anche le regole fondamentali relative alla fruizione dei benefici o sgravi contributivi, disponendone, fra l'altro, la decadenza anche in caso di lavoro non denunciato o non denunciato regolarmente (con gli orari e la giornate effettivamente prestati). Se lo si ritenesse abrogato si arriverebbe all'assurdo di non poter mai negare i benefici per rapporti di lavoro gravati da tali inadempienze se non dopo l'eventuale inottemperanza del datore di lavoro all'invito a regolarizzare. Ne deriverebbe la generalizzata, assurda possibilità per le imprese di mantenere i propri dipendenti in situazione totalmente irregolare, riservandosi il datore di lavoro di utilizzare sempre la regolarizzazione *postuma* di cui all'art. 4 del D. M. 30/1/2015 a seguito di eventuale accertamento ispettivo.

Conclusioni e auspici.

In conclusione:

- 1) le condizioni fissate dalla L. 296/2006 (possessione del DURC e rispetto della contrattazione collettiva) sono applicabili solo ai trattamenti contributivi qualificabili come "benefici" e non agli esoneri strutturali.
- 2) La perdita dei benefici a seguito della perdita del DURC non può mai avere effetto retroattivo; essa opera per tutti i lavoratori occupati; non può mai conseguire da mere irregolarità formali.
- 3) Per il periodo pregresso si applicano ai benefici (solo) le regole e le condizioni fissate dalle varie, rispettive normative istitutive e quelle generali di cui all'art. 6, comma 9, del D.L. 338/1989.
- 4) In ogni caso la perdita del beneficio deve essere contenuta nei limiti fissati dalla cd. norma calmieratrice di cui all'art. 6, comma 10, del medesimo D.L. 338/1989.

Questa interpretazione della normativa vigente appare agevolmente sostenibile e anzi la più conforme al testo e alla ratio della normativa vigente. Le argomentazioni svolte potranno essere utili a tutti gli iscritti nella stesura di **ricorsi amministrativi e giudiziari** che sembrano, allo stato, l'unico rimedio possibile contro le illegittime campagne ispettive in corso.

Il neo costituito **Ufficio Legale ANCL-SU** della nostra UP è a disposizione per ogni ulteriore chiarimento, consulenza e assistenza alla mail

consulenzalegale@anclbari.it

Allo scopo di contrastare le diverse e dannosissime interpretazioni che stanno emergendo in tali prassi ispettive, la nostra Associazione si attiverà in tutte le sedi opportune per ottenere una **norma di interpretazione autentica** che sancisca espressamente i principi di cui ai quattro punti precedenti.

Ufficio legale ANCL Bari – Centro studi ANCL Bari “Francesco & Vincenzo Leggiadro”