

Decontribuzione dei salari di produttività 2012: perplessità circa i termini per il deposito dei contratti di secondo livello Valutazioni giuridiche e gestionali

di Maria Tuttobene

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 79 del 4 aprile 2013 è stato pubblicato il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 27 dicembre 2012 che, in attuazione dell'art. 1, commi 67 e 68, della Legge n. 247/2007, consente la fruizione degli sgravi contributivi sulle somme retributive erogate nel 2012 in forza di contratti collettivi aziendali o territoriali e correlate dai contratti medesimi "ad incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione ed efficienza organizzativa", oltre che "a risultati riferiti all'andamento economico o agli utili dell'impresa o ad ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale".

Tuttavia, anche per il 2012, così come avvenuto per gli anni precedenti, al fine di poter fruire del beneficio previdenziale, i contratti collettivi da cui sono derivate le suddette somme di produttività corrisposte nel corso di tale anno devono essere stati depositati presso la DTL (Direzione Territoriale del Lavoro) territorialmente competente entro i trenta giorni successivi alla loro sottoscrizione. Per quei contratti non ancora depositati, il Decreto Ministeriale, all'art. 2, comma 1, lett. a), riconosce una sorta di "sanatoria", consentendo ai datori di lavoro o alle associazioni cui aderiscono di effettuare il deposito entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

Relativamente a quest'ultimo punto, la recente Circolare INPS n. 73 del 3 maggio 2013, alla nota n. 5 relativa al paragrafo 5 "Condizioni di accesso", ha chiarito che il decreto in esame è entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione e che di conseguenza il termine dei 30 giorni per il deposito debba decorrere dal 4 aprile 2013. Atteso che il trentesimo giorno successivo cade di sabato (4 maggio 2013), l'Istituto previdenziale ha altresì precisato che il succitato termine slitta al primo giorno utile successivo, quindi al lunedì 6 maggio 2013.

Tale passaggio ha però originato non poche perplessità, derivanti sostanzialmente dalla considerazione che il DM del 27 dicembre 2012, non riportando espressamente alcuna data di entrata in vigore, sarebbe soggetto alle norme generali di cui agli artt. 7 e 15 del DPR n. 1092/1985, *Testo Unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana*. Secondo il combinato disposto dei summenzionati articolati, i decreti, anche ministeriali, che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge e che abbiano contenuto normativo entrano in vigore nel quindicesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, salvo che sia altrimenti disposto. Dunque, stante il citato DPR, si potrebbe anche pensare che il DM del 27 dicembre 2012, sempreché soddisfatti i requisiti di cui sopra, sia in realtà entrato in vigore il 19 aprile 2013 (cioè quindici giorni dopo il 4 aprile 2013), e non lo stesso 4 aprile 2013 come affermato dall'INPS, e che

pertanto le aziende che non avessero finora provveduto al deposito dei contratti collettivi di riferimento abbiano ancora tempo fino al 19 maggio 2013 (o meglio, per maggiore precisione, fino al 20 maggio visto che il 19 cade di domenica).

Eppure la posizione dell'Istituto previdenziale sembra essere stata da sempre quella di individuare l'entrata in vigore dei decreti ministeriali in materia di decontribuzione nel giorno stesso della loro pubblicazione; basti, ad esempio, leggere la Circolare INPS n. 51 del 30 marzo 2012 (riferita alla decontribuzione 2010, vedi nota 4), o ancora la Circolare INPS n. 96 del 16 luglio 2012 (riferita alla decontribuzione 2011, vedi nota 4).

Premesso quanto fin qui detto, arrivare alla conclusione che l'INPS abbia in questi anni adottato un'interpretazione fuorviante appare piuttosto frettoloso e poco ragionevole.

È evidente che lo snodo principale della questione è da ricondursi alla reale natura giuridica da attribuire ai decreti in materia, come dimostrano, anche in ragione delle incertezze persistenti sul richiamato Testo Unico, le dispute e le posizioni tutt'altro che univoche in relazione all'effettiva portata normativa dei decreti ministeriali.

Per questi motivi, nell'ambizioso tentativo di fugare le incertezze interpretative persistenti, occorre compiere un ulteriore passo avanti nell'analisi del Decreto Presidenziale n. 1092/1985, soffermandosi, in particolare, sul secondo comma dell'art. 15 del decreto medesimo. Quest'ultimo, infatti, demanda al Consiglio dei Ministri l'elaborazione degli elenchi dei decreti e delle delibere da assoggettare alla disciplina che fa capo all'art. 7 (con cui, appunto, si prevede l'applicazione della *vacatio legis*), elenchi da recepirsi con successivo DPR.

La norma in oggetto ha trovato attuazione nel DPR n. 611/1986 (art. 1), con il quale si dispone l'inserimento nella Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana, nonché la conseguente *vacatio* prescritta dall'art. 7 del DPR n. 1092/1985, per una serie di provvedimenti, tra cui compaiono anche i "i regolamenti esecutivi di leggi o di decreti aventi forza di legge, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con decreto ministeriale", e i "i decreti e gli altri atti normativi" che ad essi apportano espressamente modifiche.

È stata così introdotta una sostanziale distinzione tra decreti ministeriali non regolamentari, privi di funzione normativa, e decreti ministeriali regolamentari, dotati invece di portata normativa, e presumibilmente è proprio in forza di siffatta differenziazione che l'INPS ha ritenuto di escludere i decreti in tema di decontribuzione dal raggio di operatività del periodo di *vacatio legis*.

Al riguardo, invero, la Suprema Corte ha più volte affermato che i decreti ministeriali / interministeriali sono, in via generale, atti amministrativi privi di funzione normativa, tuttavia possono anche assumere portata normativa quando con gli stessi vengono emanati regolamenti. In quest'ultimo caso i decreti ministeriali devono, ai sensi dell'art. 17, comma 4, della Legge n. 400 del 23 agosto 1988 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*), "recare la denominazione di «regolamento»", ed essere "adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale".

Al di là dei suddetti requisiti di forma e procedura, la giurisprudenza di legittimità ha comunque puntualizzato che, "ai fini del riconoscimento della natura regolamentare o meno di un decreto ministeriale, occorre avere riguardo essenzialmente al contenuto dell'atto medesimo, essendo, altrimenti, facilmente eludibile, ad opera del potere esecutivo, la procedura di cui al citato art. 17 [legge 400], omettendo di denominare come «regolamenti» provvedimenti aventi invece un intrinseco contenuto di regolamento". (Cass. Civ. n. 1972/2000).

A tal fine si rammenta che, sul piano sostanziale, i decreti ministeriali di natura regolamentare "si distinguono dagli atti e provvedimenti amministrativi di carattere generale, perché questi ultimi costituiscono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono destinati alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili". I regolamenti, invece, "sono espressione di una potestà normativa attribuita dalla legge (...) all'Amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, al fine di disciplinare aspetti attuativi o integrativi della legge senza

dei quali il precetto legislativo non potrebbe essere attuato” (Cass. 5 luglio 1999, n. 6933), e tale disciplina avviene ricorrendo a “precetti che presentano, appunto, i caratteri della generalità e dell'astrattezza, intesi essenzialmente come ripetibilità nel tempo dell'applicazione delle norme e non determinabilità dei soggetti cui si riferiscono” (Cass. 28 novembre 1994, n. 10124).

Alla luce dell’apporto chiarificatorio fornito dalla giurisprudenza alla complessa ed intricata materia in esame, i caratteri essenziali dei regolamenti possono essere, dunque, individuati nei seguenti tre elementi: 1) generalità, intesa come indeterminabilità dei destinatari degli effetti dell’atto, 2) astrattezza, considerata come capacità di regolamentare una serie non definita di casi, e 3) innovatività, da intendersi come attitudine ad introdurre nuove norme all’interno dell’ordinamento giuridico. Quest’ultima condizione, in particolare, è quella che maggiormente contraddistingue i decreti ministeriali regolamentari rispetto a quelli generali, i quali, ancorché caratterizzati dai requisiti della generalità e dell’astrattezza, restano in ogni caso sprovvisti di forza normativa.

Con particolare riferimento al decreto di determinazione della misura massima percentuale della retribuzione di secondo livello oggetto dello sgravio contributivo previsto dall’art. 1, commi 67 e 68, della Legge 24 dicembre 2007, n. 247, l’INPS, facendone decorrere l’obbligatorietà dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, ha di fatto ritenuto che lo stesso non possa essere qualificato come atto normativo regolamentare. Molto probabilmente, tale conclusione si fonda, anzitutto, sulla considerazione che non sia stata interamente osservata la specifica procedura richiesta per i regolamenti dall’art. 17, comma 4, della Legge n. 400 del 23 agosto 1988, e segnatamente che il DM del 27 dicembre 2012 (come, del resto, anche quelli emanati per gli anni precedenti) non rechi la denominazione di “Regolamento”, il che impedirebbe di qualificare tale decreto come un provvedimento avente valenza normativa e, di conseguenza, assoggettabile al periodo di *vacatio*. Inoltre, dal punto di vista sostanziale, i decreti sulla decontribuzione, ivi incluso quello da ultimo adottato il 27 dicembre 2012, limitandosi a definire modalità specifiche per la fruizione dell’agevolazione contributiva relativa ad un determinato anno, non sarebbero ritenuti idonei ad innovare l’ordinamento giuridico (vale a dire ad introdurre nuove norme), ovvero provvisti di quella forza coattiva ed innovativa necessaria per essere riconosciuti come atti normativi.

In pratica, quindi, l’INPS fa decorrere l’efficacia del DM del 27 dicembre 2012 dal giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale proprio in quanto non gli riconosce natura regolamentare, tenuto conto che l’art. 1 del DPR n. 611 del 1986 identifica quali atti normativi, soggetti di conseguenza alla *vacatio*, soltanto quei decreti ministeriali con cui vengono adottati o modificati regolamenti esecutivi di leggi o di decreti aventi forza di legge.

Valutazioni gestionali

Ferme restando le considerazioni giuridiche sopra esposte, l’analisi della questione in esame non può prescindere da valutazioni anche di carattere operativo-gestionale.

A tal fine si ribadisce quanto già evidenziato in precedenza, e cioè che per poter beneficiare dello sgravio contributivo 2012, è necessario che i contratti collettivi aziendali o territoriali, in esecuzione dei quali sono state erogate “somme di produttività” nel corso del medesimo anno, siano stati depositati presso la DTL territorialmente competente, entro 30 giorni dalla loro sottoscrizione. Tuttavia, per le aziende che non vi avessero ancora provveduto, il Decreto Ministeriale del 27 dicembre 2012 stabilisce una sorta di “sanatoria”, consentendo comunque ai datori di lavoro o alle associazioni cui aderiscono di effettuare il deposito entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

Quest’ultima ipotesi dovrebbe, però, essere alquanto remota, considerato che il deposito dei contratti collettivi decentrati ai fini della decontribuzione costituisce in realtà un adempimento esistente sin dalla istituzione originaria del beneficio in parola (vale a dire, già per la decontribuzione 2008 era richiesto dalla Legge n. 247/2007), diversamente dalla detassazione, per la quale è stato invece previsto ex novo con il DPCM del 22 gennaio 2013.

Per questi motivi, i contratti collettivi aziendali e territoriali in virtù dei quali è possibile fruire della decontribuzione per l'anno 2012 dovrebbero essere già stati depositati.

Nonostante ciò, da più voci è stata sollevata l'esigenza di riconoscere al DM del 27 dicembre 2012 l'applicabilità della *vacatio legis*, di modo da estendere il periodo temporale entro cui è possibile "rimediare" al deposito non ancora effettuato, facendo slittare il termine ultimo dal 6 maggio 2013 – ormai scaduto (termine questo indicato dall'INPS con Circolare n. 73 del 3 maggio 2013, la quale esclude l'operatività della *vacatio*) al 19 maggio 2013 (o meglio al 20 maggio, considerato che il 19 cade di domenica, termine quest'ultimo derivante, invece, dall'eventuale applicazione della *vacatio*: 4 aprile 2013 + 15 giorni).

Tale circostanza lascerebbe dedurre che molti contratti collettivi siano rimasti scoperti dall'agevolazione in quanto non depositati nei 30 giorni successivi alla loro sottoscrizione né tantomeno nel termine ulteriore concesso dal Decreto Ministeriale per "sanare" l'eventuale inadempimento.

A fronte di ciò verrebbe da interrogarsi sulla motivazione per la quale non si sia provveduto al deposito in tempo debito, a maggior ragione se si considera che, presumibilmente, la maggior parte dei contratti collettivi prevede l'erogazione di somme già comprensive dell'incidenza sugli istituti retributivi diretti o indiretti (inclusi quelli differiti), vale a dire non concorrenti a formare la retribuzione utile per il calcolo degli altri emolumenti, e che pertanto tali accordi avrebbero di per sé dovuto essere già stati depositati presso la competente DTL anche ai sensi e ai fini dell'art. 3, comma 2, del Decreto Legge n. 318/1996, convertito nella Legge n. 402/1996.

La situazione venutasi a creare consiglia, dunque, sulla scorta delle considerazioni fin qui rese, di tenere sempre un atteggiamento molto prudente, avendo l'accortezza, ogni volta che si sottoscrive un accordo aziendale o territoriale che stabilisca erogazioni di "produttività", di depositarlo nei 30 giorni immediatamente successivi.

Maria Tuttobene

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo