



D.L. 87/2018: Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese

A.C. 924

Dossier n° 4 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
17 luglio 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	924
Titolo:	Disposizione urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	15
Date:	
assegnazione:	13 luglio 2018
Commissioni competenti:	XI Lavoro, VI Finanze
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il [decreto-legge n. 87 del 2018](#) contiene misure che:

- modificano la disciplina dei **contratti di lavoro a termine**, di **somministrazione di lavoro** e in materia di **licenziamento illegittimo**;
- pongono condizioni e limiti alla **delocalizzazione** delle imprese;
- vietano la pubblicità su **giochi e scommesse** e innalzano la misura del prelievo erariale unico sulle vincite da apparecchi da gioco;
- ridefiniscono il regime giuridico e fiscale dello **sport dilettantistico**;
- ridisegnano il perimetro e i termini di alcuni adempimenti posti a carico dei contribuenti (**redditometro**, **spesometro**, **split payment**).

Le misure in tema di lavoro

Gli **articoli da 1 a 3** contengono misure volte al contrasto al precariato, intervenendo in materia di **contratti a termine (articolo 1)**, di **contratti di somministrazione a tempo determinato (articolo 2)** nonché in materia di **licenziamento illegittimo (articolo 3)**. Più specificamente:

- si modifica la disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, con riferimento ai limiti di durata, ai limiti e ai presupposti per i rinnovi e le proroghe, alla forma del contratto, al termine di decadenza per l'impugnazione del contratto medesimo. Tali modifiche si applicano ai contratti stipulati successivamente al 14 luglio 2018, nonché ai rinnovi e alle proroghe dei contratti in corso alla medesima data. Sono esclusi dalle modifiche i contratti di lavoro a termine stipulati dalle pubbliche amministrazioni.
- si dispone l'applicazione, ai contratti di somministrazione a tempo determinato, di alcune norme sui contratti a termine, in precedenza escluse.
- si modificano i limiti minimi e massimi dell'indennità di licenziamento illegittimo, incrementando, in alcune ipotesi, il contributo previdenziale addizionale concernente i rapporti di lavoro subordinato a termine.

Con l'**articolo 4** si concedono al Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR) 120 giorni di tempo per dare esecuzione a ogni provvedimento giurisdizionale che comporti la decadenza di contratti di lavoro stipulati con docenti in possesso di **diploma magistrale**, conseguito entro l'anno scolastico 2001-2002, inseriti con riserva nelle graduatorie ad esaurimento. La disposizione non esplicita la natura degli attesi "provvedimenti giurisdizionali che comportano la decadenza dei contratti": potrebbe infatti trattarsi tanto di sentenze del giudice amministrativo quanto di sentenze del giudice del lavoro. Anche con riferimento all'ambito temporale di applicazione, il termine di 120 giorni entro il quale il MIUR dovrà provvedere inizia a decorrere dalla comunicazione del provvedimento giurisdizionale. Pertanto, ipotizzando che vari siano i provvedimenti giurisdizionali attesi, e che gli stessi non intervengano simultaneamente, per ciascuno di essi all'Amministrazione è posta una scadenza diversa.

Limiti alla delocalizzazione delle imprese

L'**articolo 5** contiene norme volte a introdurre **limiti alla delocalizzazione** delle imprese beneficiarie di aiuti agli investimenti produttivi. Le imprese italiane ed estere operanti nel territorio nazionale, che abbiano

beneficiario di un aiuto di Stato in relazione all'effettuazione di investimenti produttivi, decadono dal beneficio in caso di delocalizzazione dell'attività economica (anche in parte) in Stati non appartenenti all'Unione europea, ad eccezione degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo, entro cinque anni dalla data di conclusione dell'iniziativa agevolata.

L'**articolo 6** prevede la decadenza da specifici benefici per le imprese - italiane ed estere, ma operanti nel territorio italiano - che, avendo beneficiato di aiuti di Stato che prevedano una valutazione dell'impatto occupazionale, non abbiano garantito il mantenimento di determinati livelli occupazionali.

L'**articolo 7** subordina l'applicazione dell'**iperammortamento** fiscale ([art. 1, co. 9, legge n. 232/2016](#)) alla condizione che il processo di trasformazione tecnologica e digitale delle imprese, su cui si fonda l'agevolazione, riguardi strutture produttive situate nel territorio nazionale, ivi incluse le stabili organizzazioni di soggetti non residenti.

Al riguardo, a fini di chiarezza normativa e per fugare dubbi interpretativi, si valuti l'opportunità di chiarire se la disposizione si applichi anche all'estensione della portata di tale agevolazione prevista dall'[articolo 1, comma 10 della legge n. 232/2016](#) per i beni immateriali.

L'**articolo 8** esclude dal credito d'imposta per **attività di ricerca e sviluppo** (previsto dal [decreto-legge n. 145 del 2013](#)) **taluni costi** di acquisto - anche in licenza d'uso - di beni immateriali connessi ad operazioni infragruppo: in particolare, si tratta di spese relative a competenze tecniche e private industriali.

Norme in materia di giochi

L'**articolo 9**, facendo salve le restrizioni già introdotte dal legislatore, **vieta qualsiasi forma di pubblicità**, anche indiretta, relativa a **giochi o scommesse**, comunque effettuata e su qualunque mezzo; per i contratti di pubblicità in corso al 14 luglio 2018 si prevede che continui ad applicarsi la normativa previgente, fino alla loro scadenza, e comunque per non oltre un anno dalla medesima data. La disposizione, a partire **dal 1° gennaio 2019**, estende il divieto di pubblicizzare giochi e scommesse **anche alle sponsorizzazioni**. La violazione dei divieti comporta la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma pari al 5% del valore della sponsorizzazione o della pubblicità e, in ogni caso, non inferiore a 50 mila euro per ogni violazione. L'Autorità competente alla contestazione e all'irrogazione delle sanzioni viene individuata nell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (**AGCOM**) Viene innalzata, infine, la misura del prelievo erariale unico sugli apparecchi idonei per il gioco lecito per provvedere agli oneri derivanti dall'articolo.

Al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire le motivazioni alla base della clausola di salvezza della normativa vigente (con particolare riferimento ai commi 937, 938 e 939 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016, [l. n. 208/2015](#), i quali, presupponendo la legittimità della pubblicità di giochi e scommesse, ne vietano specifiche modalità) a fronte dell'introduzione di un generale divieto di qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta e comunque effettuata su qualunque mezzo.

Potrebbe, inoltre, risultare opportuno un approfondimento su come l'individuazione dell'AGCOM come autorità competente all'irrogazione delle sanzioni per la violazione del divieto generale di pubblicità di giochi e scommesse si coordini con la previsione, che viene fatta salva, di una diversa autorità (l'Agenzia delle dogane e dei monopoli) per l'irrogazione delle sanzioni per la violazione dello specifico divieto di pubblicità di giochi e scommesse rivolta ai minori (articoli 7, commi 4 e 6, del [decreto-legge n. 158 del 2012](#)).

Con riferimento poi all'**articolo 9, comma 5**, che prevede, in relazione al divieto di pubblicità di giochi o scommesse, che ai contratti in corso continui ad applicarsi la disciplina previgente per non oltre un anno, assume rilievo la questione dei contratti stipulati anteriormente ad una nuova norma legislativa ma ancora in esecuzione al momento della loro entrata in vigore. Tale questione è stata affrontata dalla giurisprudenza secondo cui gli effetti di un rapporto contrattuale sorto prima dell'entrata in vigore della legge devono essere disciplinati dalla legge vigente nel tempo in cui quegli effetti si realizzano, in applicazione del principio dell'efficacia immediata della legge in vigore (art. 11 disp. prel.), cui fa eccezione quello, che pertanto avrebbe dovuto essere espressamente previsto, dell'ultrattività della legge previgente.

Per la giurisprudenza occorre quindi distinguere il momento della stipulazione da quello della produzione degli effetti. Pertanto, nell'ambito dei contratti di durata bisogna distinguere il momento dell'atto dalla dinamica degli effetti. Mentre la stipulazione rimane regolata dalla legge in vigore nel momento in cui è avvenuta, gli effetti che ne derivano sono disciplinati dalla legge in vigore nel momento in cui essi si realizzano.

Si richiama, al riguardo, la sentenza della Corte di Cassazione n. 1689 del 2006 (Cass. civ., sez. III, 26 gennaio 2006, n. 1689): "Relativamente ad un rapporto contrattuale di durata, l'intervento nel corso di essa, di una nuova disposizione di legge diretta a porre, rispetto al possibile contenuto del regolamento contrattuale, una nuova norma imperativa condizionante l'autonomia contrattuale delle parti nel regolamento del contratto, in assenza di una norma transitoria che preveda l'ultrattività della previgente disciplina normativa non contenente la norma imperativa nuova, comporta che la contrarietà a quest'ultima del regolamento contrattuale non consente più alla clausola di operare, nel senso di giustificare effetti del regolamento contrattuale che non si siano già prodotti, in quanto, ai sensi dell'[art. 1339 c. c.](#), il contratto, per quanto concerne la sua efficacia normativa successiva all'entrata in vigore della norma nuova, deve ritenersi assoggettato all'efficacia della clausola imperativa da detta norma imposta, la quale sostituisce o integra per l'avvenire (cioè per la residua durata del contratto) la clausola difforme, relativamente agli effetti che il contratto dovrà produrre e non ha ancora prodotto".

Adempimenti dei contribuenti

L'**articolo 10** reca disposizioni finalizzate a **modificare** l'istituto dell'accertamento sintetico del reddito complessivo (cd. **redditometro**), introducendo il parere dell'Istat e delle associazioni maggiormente rappresentative dei consumatori. Contestualmente viene abrogato il decreto ministeriale contenente gli elementi indicativi necessari per effettuare l'accertamento.

L'**articolo 11** reca disposizioni sulla trasmissione dei dati delle fatture emesse e ricevute (c.d. **spesometro**) da parte dei soggetti passivi IVA. Esso stabilisce che la comunicazione dei dati relativi al terzo trimestre 2018 non debba essere effettuata entro il mese di novembre 2018 (in applicazione dell'[art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010](#)), bensì entro il 28 febbraio 2019. Qualora si opti per la trasmissione con cadenza semestrale, i termini temporali sono fissati al 30 settembre per il primo semestre, al 28 febbraio dell'anno successivo per il secondo semestre.

L'**articolo 12** prevede l'**abolizione** del meccanismo della scissione dei pagamenti, **split payment**, per le prestazioni di servizi rese alle pubbliche amministrazioni i cui compensi sono assoggettati a ritenute alla fonte (in sostanza, i **compensi dei professionisti**).

Disciplina dello sport dilettantistico

L'**articolo 13** **sopprime** le previsioni introdotte dalla legge di bilancio 2018, in base alle quali le **attività sportive dilettantistiche** potevano essere esercitate anche da **società** sportive dilettantistiche con scopo di lucro e **abroga le agevolazioni fiscali** introdotte dalla medesima legge. Inoltre, **istituisce un nuovo fondo** destinato a interventi in favore delle società sportive dilettantistiche, in cui confluiscono le risorse rinvenienti dalla suddetta soppressione. Infine, ripristina la normativa in materia di uso e gestione di **impianti sportivi** vigente prima delle novità introdotte dalla stessa legge di bilancio 2018.

Fondo per interventi strutturali di politica economica ed entrata in vigore del provvedimento

L'**articolo 14** reca, al comma 1, l'incremento della **dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica** e, al comma 2, la quantificazione e la copertura degli oneri finanziari recati dagli articoli 1 e 3 del decreto-legge in esame. Il comma 3 dispone che l'INPS provveda ad monitoraggio trimestrale delle maggiori spese e minori entrate derivanti dagli articoli 1, 2 e 3.

L'**articolo 15** prevede che il provvedimento in esame entri in vigore il **14 luglio 2018** (giorno successivo alla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*).

Motivazioni della necessità ed urgenza

Come esplicitato nel preambolo al decreto-legge, le motivazioni della necessità e urgenza riguardano le seguenti esigenze:

- attivare con immediatezza misure a tutela della dignità dei lavoratori e delle imprese, introducendo disposizioni per contrastare fenomeni di crescente precarizzazione in ambito lavorativo, mediante interventi sulle tipologie contrattuali e sui processi di delocalizzazione, a salvaguardia dei livelli occupazionali ed operando semplificazioni fiscali per professionisti e imprese;
- introdurre strumenti volti a consentire un efficace contrasto alla ludopatia;
- adottare misure ai fini del regolare inizio dell'anno scolastico 2018/2019.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Gli **articoli da 1 a 3**, in materia di contrasto al precariato, sono riconducibili principalmente alla materia **ordinamento civile**, di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettere l) Cost.).

L'**articolo 4** contiene norme riconducibili alle materie **ordinamento civile** e **norme generali sull'istruzione**, entrambe materie di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lettere l e n)

Gli **articoli 5 e 6**, rispettivamente, contengono norme volte ad introdurre limiti alla delocalizzazione delle imprese beneficiarie di aiuti agli investimenti produttivi, e prevedono la decadenza da specifici benefici per le imprese italiane ed estere, ma operanti nel territorio italiano - che non abbiano garantito il mantenimento di determinati livelli occupazionali richiesti. Tali articoli, incidendo su benefici economici qualificabili come aiuti di Stato, appaiono riconducibili all'articolo 117, secondo comma, lettera a), che individua i **rapporti dello Stato con l'unione europea** come competenza legislativa esclusiva statale, nonché alla successiva lettera e) (**tutela della concorrenza**), pure materia di competenza legislativa esclusiva statale.

Gli **articoli 7 e 8**, che riguardano la disciplina dell'iperammortamento fiscale e del credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo sono riconducibili alla materia **sistema tributario e contabile dello Stato**, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'**articolo 9**, in materia di divieto di pubblicità di giochi e scommesse - insieme alla disciplina dei giochi che comunque presentino un elemento aleatorio e distribuiscano vincite - è riconducibile alla materia **ordine pubblico e sicurezza**, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost., come ribadito - da ultimo - dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 108 del 2017.

Gli **articoli da 10 a 12**, che ridisegnano il perimetro e i termini di alcuni adempimenti fiscali posti a carico

dei contribuenti (redditometro, spesometro, split payment), sono riconducibili alla materia **sistema tributario e contabile dello Stato**, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost..

Per l'articolo 13 assumono rilievo le materie **sistema tributario e contabile dello Stato**, come si è visto di esclusiva competenza statale - con riferimento alla abrogazione di agevolazioni fiscali a favore delle società sportive dilettantistiche - e **ordinamento sportivo**, di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), con riferimento all'istituzione del Fondo per interventi a favore delle società sportive dilettantistiche.

Al riguardo, trattandosi di materia di competenza concorrente e alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia (sentenze n. 424 del 2004 e n. 254 del 2013), andrebbe valutata l'opportunità di prevedere, per la ripartizione delle risorse del fondo, un coinvolgimento delle regioni.

cost004	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	 CD_lavoro