

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

ORDINE DEL GIORNO

OGGETTO: Legge n. 383 del 18 ottobre 2001 e successive integrazioni e modificazioni. Emersione dall'economia sommersa.

IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA (Seduta del 22 gennaio 2002)

VISTE le delibere n. 18 del 18.11.98 e n. 26 del 14.12.99 nonché l'o.d.g. del 14.7.99 con i quali il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha avuto modo di affrontare le problematiche connesse al lavoro sommerso;

VISTA la legge n. 383 del 18.10.2001 e successive integrazioni e modifiche;

PRESO ATTO che con la predetta legge si introducono provvedimenti tendenti ad incentivare l'emersione dall'economia sommersa, al fine di portare alla luce rapporti di lavoro sommersi, offrendo alle aziende ed ai lavoratori possibilità di regolarizzazioni sia sotto il profilo fiscale che previdenziale;

RAVVISATO che la normativa in esame tende a raggiungere l'obiettivo condiviso di ridimensionare un fenomeno dannoso per il Paese, per i lavoratori e per le aziende e che per questo motivo è da auspicare che la stessa risulti di facile ed incontestabile applicabilità;

CONSIDERATO che le disposizioni contenute nella legge allo stato attuale potrebbero presentare, sul piano applicativo, condizioni per l'attivazione di un diffuso contenzioso sia quando pongono il lavoratore emerso in una condizione di svantaggio rispetto al lavoratore regolare, sia quando dopo l'emersione espongono le imprese a possibilità di rivalsa da parte dei lavoratori, ai sensi dell'art. 2116 del C.C.;

CONSIDERATO altresì che tale contenzioso rischia di penalizzare significativamente l'efficacia della legge;

TENUTO CONTO che il provvedimento in questione presenta sotto il profilo tecnico giuridico problemi interpretativi che si potrebbero riproporre in sede applicativa per l'Istituto e che potranno ingenerare - ove non si apportino le dovute correzioni - ulteriori filoni di contenzioso;

RILEVATO, inoltre, che la normativa in esame non stabilisce la percentuale di ripartizione – tra sistema fiscale e sistema previdenziale – dell'aliquota dell'8% a carico dell'azienda, né prevede l'emanazione di un successivo provvedimento amministrativo finalizzato a risolvere tale problema;

TENUTO CONTO della allegata relazione del Presidente del C.I.V.,

DA' MANDATO

al Presidente del CIV di rappresentare alle Istituzioni tali problematiche, al fine di pervenire ad adeguate e indispensabili modifiche normative che facilitino l'applicazione della legge, in armonia con i principi del sistema previdenziale e tali da consentire che l'intervento legislativo possa altresì riguardare tutte le imprese di tutti i settori produttivi e tutti i lavoratori interessati,

CHIEDE

Agli Organi di gestione di riferire trimestralmente al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza sull'andamento dell'applicazione della legge (tipologia delle aziende, dati ripartiti per territorio, contenzioso, eventuali riflessi sull'attività dell'Istituto, ecc.).

Visto:
IL SEGRETARIO
(T. Cosi)

Visto:
IL PRESIDENTE
(A. Smolizza)

AL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

Nelle sedute dell'11 dicembre 2001 e del 15 gennaio u.s., il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, giovandosi degli approfondimenti e del lavoro istruttorio puntualmente svolto dalla Commissione Entrate, ha trattato e dibattuto le problematiche connesse con la legge n. 383/01, così come modificata dal D.L. n. 350/01, convertito dalla legge n. 409/01 e dal comma 15 della Legge 448/01, in materia di emersione dall'economia sommersa.

Nel corso di tale dibattito e delle riunioni intervenute, sempre sull'argomento, sono emersi contributi e spunti critici, sulle disposizioni in esame, che si ritiene di dover sottolineare allo scopo di fornire un percorso di riflessione agli organismi governativi e parlamentari, nonché alle parti sociali.

In via preliminare, occorre evidenziare come le disposizioni in esame affrontino in una ottica propositiva, anziché puramente sanzionatoria, l'annoso problema della lotta al sommerso, la cui soluzione, nei diversi accenti che presentano i soggetti che si confrontano, è, dichiaratamente, l'obiettivo comune di tutte le istituzioni e le parti sociali coinvolte sul tema, nell'interesse del Paese, dei lavoratori e delle aziende.

In tale ottica si registra in queste ore una ripresa del confronto tra le parti sociali e tra queste e le istituzioni parlamentari e governative sulle disposizioni in oggetto.

A tale riguardo, è opportuno rilevare che la *ratio* che ha ispirato tale provvedimento si inquadra positivamente nella stessa filosofia che ha portato alle disposizioni legislative riguardanti i cosiddetti contratti di riallineamento, i cui risultati, sostanzialmente positivi, sono stati particolarmente evidenti nel campo dell'agricoltura.

Sulla scorta di tali considerazioni, il dibattito che ne è emerso in CIV, con l'analisi del testo legislativo che in questa relazione si tenta di ridurre a sintesi, ha beneficiato del dibattito che si è svolto in altre sedi ed ha riguardato essenzialmente quelle disposizioni della legge che sembrano presentare, sul piano applicativo, particolari problematiche soprattutto per i negativi riflessi che potrebbero avere sull'Istituto in termini di difficoltà interpretative e di contenzioso.

L'analisi effettuata sulle norme ha evidenziato, infatti, che, con l'attuale previsione legislativa, la possibilità di contenzioso trova una occasione formale per attivarsi nel momento in cui il datore di lavoro si determina ad emergere con le modalità previste dalla normativa in questione.

Aree di possibile contenzioso sono state evidenziate sui seguenti fronti : a) per le differenze fra la retribuzione percepita al nero dal lavoratore e la retribuzione da CCNL allo stesso spettante e da dichiarare in sede di emersione; b) per la regolarizzazione, allo stato non prevista dalla legge, degli eventuali pregressi anni di lavoro superiori ai cinque che la legge consente di regolarizzare a condizione che il lavoratore permanga in azienda per tre anni dopo l'emersione nonché per gli anni inclusi nel quinquennio qualora il lavoratore non aderisca alla dichiarazione di emersione del datore di lavoro; c) la facoltà del lavoratore di chiedere il risarcimento del danno per irregolare contribuzione.

Peraltro, in tale contesto è da rilevare come il differente trattamento, temporalmente riservato al lavoratore emerso rispetto al lavoratore regolare, attiene al carattere speciale che riveste la disposizione in oggetto, tesa - nella ratio di una legislazione non più fondata su elementi puramente sanzionatori che hanno mostrato, nel corso di questi anni, una sostanziale inefficacia - a garantire, attraverso incentivi, l'emersione delle imprese e di conseguenza comunque una maggior tutela del lavoratore emerso rispetto al "lavoratore in nero".

Né, in tale ottica, si vede quali possano essere gli elementi oggettivi che fanno ritenere concreta la possibilità di un incremento della propensione al contenzioso tra azienda e lavoratore emerso rispetto all'attuale tendenza al contenzioso tra azienda e lavoratore "in nero", a fronte di un contenzioso potenzialmente già esistente nel rapporto di lavoro tra azienda e lavoratore sommerso.

D'altra parte, le stesse caratteristiche del fenomeno lavoro sommerso sembrano essere connotate da un diverso equilibrio tra le parti in causa, caratterizzato da accordi taciti allorché il lavoratore possa vantare specifiche professionalità da far valere nei confronti del datore di lavoro ovvero da situazioni di oggettiva debolezza del lavoratore che nessuno spazio lasciano alla sua capacità negoziale.

Di particolare rilievo, inoltre, sono gli aspetti riguardanti i riflessi economico-finanziari di diretto interesse dell'Istituto, in relazione all'assenza di una norma che non chiarisce quale sia la percentuale di riparto - tra sistema fiscale e sistema previdenziale - dell'aliquota dell'8% a carico dell'azienda.

Ancora, sempre per i diretti riflessi sull'Istituto, è da rilevare come la normativa in esame, nel prevedere aliquote di contribuzione sostitutiva a carico dell'azienda, del 7%, del 9%, e dell'11% per il triennio di riferimento, da ripartirsi fra tutte le gestioni previdenziali interessate a seconda dei settori produttivi e

della dimensione aziendale, determina una consistente perdita di contribuzione ai fini della determinazione del trattamento pensionistico.

Un ulteriore elemento di incertezza che sarebbe altresì auspicabile risolvere, nell'ottica di favorire una agevole applicazione della legge, concerne l'entità dei contributi a carico del lavoratore ed il livello delle prestazioni future, attesa la previsione normativa secondo cui, con successivi decreti interministeriali, sarà stabilita la misura dell'integrazione contributiva nonché la misura del trattamento previdenziale, senza oneri aggiuntivi per lo Stato.

Analoga incertezza riguarda l'istituendo fondo previsto dalla legge presso il Ministero dell'Economia, i cui interventi, nella misura massima del 66% della quota a carico del datore di lavoro, che dovrebbero rendere più agevole, in termini di minore onerosità, il perseguimento delle finalità della legge, non chiariscono gli obiettivi di copertura assicurativa e dei livelli delle prestazioni.

Problematiche di dettaglio, ma di non minore rilievo sul piano strettamente operativo dell'Istituto, attengono:

- alla necessità dell'Istituto di acquisire/conoscere con la dovuta tempestività le domande di emersione prodotte dalle aziende. Al riguardo, è stato già previsto che le aziende dovranno inviare tali domande per via telematica all'Agenzia delle Entrate. Sarà pertanto necessario assumere tempestivamente le iniziative necessarie affinché tali flussi informativi vengano trasferiti con immediatezza all'Istituto;
- alla necessità di un costante monitoraggio sull'andamento applicativo della legge che, come preconditione, prevede la soluzione del problema di cui al precedente punto. In proposito, la competente Direzione centrale ha anticipato l'intendimento di codificare, con modalità che ne consentano l'immediata evidenziazione, tutte le aziende che emergono, sia che si tratti di aziende assolutamente sconosciute all'Istituto (c.d. nere), sia che si tratti di aziende conosciute ma con irregolarità parziali (c.d. grige).

E' opportuno sottolineare, peraltro, la difficoltà che incontra l'Istituto, certamente agevolata dai comportamenti degli interlocutori tecnici operanti presso i ministeri, nel rapportarsi efficacemente con le istituzioni governative e parlamentari nella scrittura delle disposizioni legislative in oggetto, almeno per la parte più specificamente previdenziale.

Al riguardo, è inoltre utile evidenziare che le difficoltà interne dell'Istituto, sull'interpretazione delle disposizioni afferenti l'art. 43 della legge n. 88/89 (compiti e funzioni dei Comitati territoriali dell'INPS) e le conseguenze scaturite dalle perplessità manifestate dal Collegio dei Sindaci sulle delibere CIV n. 9 e 10 del 2001, hanno, nei fatti, intralciato il decollo degli Osservatori Regionali sul lavoro nero, deliberati, peraltro dallo stesso Consiglio di amministrazione dell'Istituto.

Conclusivamente, è da ritenere che, nei limiti del possibile, debbano essere apportate al testo legislativo tutte quelle correzioni in grado di agevolare la praticabilità della legge e di eliminare le ipotesi di contenzioso. Si ritiene infatti che, qualora dovesse concretamente e diffusamente manifestarsi un fenomeno di contenzioso, una siffatta situazione penalizzerebbe significativamente l'efficacia di una legge che tenta di affrontare il fenomeno dell'economia sommersa ed i cui effetti finanziari andrebbero a ricadere significativamente e positivamente sui flussi di entrata dell'INPS, oltre che del Fisco.

In relazione a quanto sopra, è stato predisposto l'unito schema di Ordine del giorno che si sottopone alla valutazione ed all'eventuale approvazione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

IL PRESIDENTE

Roma, 22 gennaio 2002