

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

ORDINE DEL GIORNO

OGGETTO: le sospensioni contributive connesse a calamità naturali o ad eventi eccezionali.

IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

(Seduta del 2 aprile 2008)

VISTO l'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 modificato dall'articolo 17, comma 23, della legge 15 maggio 1997, n. 127, relativo alle attribuzioni dei Consigli di indirizzo e vigilanza degli enti pubblici di assistenza e previdenza;

VISTO l'articolo 5 della legge n. 225 del 24 febbraio 1992 che - nei casi di eventi eccezionali o di calamità naturali - prevede che, ai fini della concessione delle sospensioni contributive, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri debba essere deliberata una dichiarazione di stato di emergenza e che, a tale provvedimento, debba essere ricollegata apposita Ordinanza di protezione civile;

CONSIDERATO che, attualmente, l'INPS è impegnato a gestire le procedure amministrative riguardanti le sospensioni contributive per i terremoti di Sicilia 1990, di Marche e Umbria 1997, di Potenza e Cosenza 1998, di Campobasso e Foggia 2002, nonché per le alluvioni 1998, 2000, 2003 e 2006, oltre che per le eruzioni dell'Etna 2001 e 2002, per le frane della Campania 1998 e per l'influenza aviaria 2006;

EVIDENZIATO che, per la specificità di ciascun evento e calamità naturale, si è potuta rilevare una scarsa uniformità delle misure normative adottate, con criticità e problematiche relativamente ai seguenti aspetti:

- possibile disparità di trattamento fra le aziende, che spesso determina uno specifico contenzioso giudiziario;
- autocertificazione del danno, che può dare luogo ad abusi;

- sostenibilità della rateazione, che non sempre risponde a criteri di omogeneità sul territorio;
- sostegno al reddito dei lavoratori, con frequenti difficoltà di recupero dei contributi da parte delle aziende;
- mancato coordinamento tra benefici contributivi ed aspetti fiscali;
- scarsa rilevanza attribuita ai costi amministrativi di gestione sostenuti dall'Istituto per gestire l'evidenza contabile in un arco temporale generalmente lungo;
- carenza nel considerare il rapporto costi / benefici nella definizione delle misure che si intendono adottare;

TENUTO CONTO della Nota informativa predisposta dalla Commissione Entrate, che fa parte integrante del presente Ordine del Giorno,

INVITA

gli Organi istituzionali ad introdurre nell'ordinamento una legge-quadro che, nei casi di calamità naturale o di eventi eccezionali, sia finalizzata ad una complessiva semplificazione degli interventi ed in particolare a:

- assicurare uniformità ed omogeneità sul territorio per ciascuna tipologia di evento e in relazione alle diverse categorie economiche interessate;
- ancorare a criteri oggettivi e trasparenti la determinazione del danno subito;
- coordinare le misure contributive e le misure fiscali;
- introdurre, ove siano beneficiari i lavoratori, specifiche prestazioni a sostegno del reddito;
- utilizzare parametri oggettivi che consentano la valutazione del rapporto costi/benefici;
- riconoscere i costi amministrativi di gestione sostenuti dall'Istituto;
- definire le soluzioni più appropriate per i futuri interventi normativi e, nel contempo, analizzare e risolvere le criticità in atto relative alla gestione corrente.

Visto:

IL SEGRETARIO

(F. Giordano)

Visto:

IL PRESIDENTE

(F. Lotito)

Allegato all'Ordine del Giorno CIV del 2 aprile 2008

Doc CIV n. 42

**Consiglio di Indirizzo
e Vigilanza**

Commissione Entrate

NOTA INFORMATIVA

OGGETTO: le sospensioni contributive connesse a calamità naturali o ad eventi eccezionali.

SOMMARIO

1. PREMESSA
2. PRINCIPI GENERALI
3. CRITICITÀ
4. PROPOSTE

1. PREMESSA

Nella riunione del 23 gennaio u.s. la Commissione Entrate ha esaminato, con la partecipazione della Direzione centrale competente, la tematica delle sospensioni contributive connesse a calamità naturali o ad eventi eccezionali.

Le calamità naturali prese in considerazione – per le quali sono ricollegate le sospensioni contributive attualmente gestite dall'Istituto - sono i terremoti di Sicilia 1990, di Marche e Umbria 1997, di Potenza e Cosenza 1998, di Campobasso e Foggia 2002, le alluvioni 1998, 2000, 2003 e 2006, oltre che le eruzioni dell'Etna 2001 e 2002, le frane della Campania 1998 e l'influenza aviaria 2006.

Come si evince dalle relative casistiche, ormai consolidate, la specificità di ciascuna situazione ha determinato una scarsa uniformità delle norme attuative delle sospensioni contributive, tanto che recentemente si è resa necessaria l'emanazione della legge di interpretazione autentica n. 290 del 6 dicembre 2006 per fare chiarezza su alcuni controversi aspetti applicativi.

Nella presente informativa, dopo una breve esposizione dei principi generali che regolano le sospensioni contributive ed una ricognizione delle criticità emerse, vengono illustrate le proposte della Commissione.

Si ritiene peraltro che l'importanza dell'argomento meriti una riflessione comune, sia all'interno che all'esterno dell'Istituto - con la partecipazione delle parti sociali - per allargarne la sensibilità e la conoscenza a tutti i livelli, anche attraverso la diffusione di una raccolta sistematica della complessa normativa vigente che coinvolge l'attività dell'Istituto.

2. I PRINCIPI GENERALI

2.1 La concessione: in base all'articolo 5 della legge n. 225 del 24 febbraio 1992, le sospensioni contributive connesse ad eventi eccezionali o a calamità naturali vengono concesse sulla base di due provvedimenti collegati.

In primo luogo deve essere deliberata una dichiarazione di stato di emergenza, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che determina la durata e l'estensione territoriale dello stato di emergenza, in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi.

A tale provvedimento è ricollegata un'apposita ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, che stabilisce quali sospensioni concedere e con quali modalità.

2.2 I requisiti: la *ratio* delle sospensioni contributive è quella di concedere benefici ed agevolazioni di pagamento ai soggetti danneggiati, sulla base di due requisiti: uno oggettivo (nesso causale fra danno subito ed evento calamitoso) ed uno soggettivo (esistenza dell'azienda alla data dell'evento).

Sulla base di tali premesse, nessuna agevolazione spetta ai soggetti la cui attività sia iniziata in data successiva all'evento, anche se in una zona indicata dalla normativa nel periodo di vigenza della sospensione contributiva.

Allo stesso modo il beneficio della sospensione non spetta ai soggetti in attività alla data dell'evento, in una zona indicata dalla normativa, ma non in regola con l'iscrizione ed il versamento della contribuzione.

Nei casi in cui l'evento non interessi una specifica zona geografica, ma un'intera attività economica (come nel caso dell'influenza aviaria), possono accedere alle agevolazioni solo i soggetti operanti nel settore economico danneggiato.

2.3 La norma di interpretazione autentica: la legge n. 290 del 6 dicembre 2006 fornisce una interpretazione autentica - quindi con effetto retroattivo - con l'intento di correggere alcune distorsioni applicative createsi, nel corso degli anni, a seguito dei diversi interventi.

L'articolo 6, comma 1 bis, stabilisce che "la legge 24 febbraio 1992, n. 225, si interpreta nel senso che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi, si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile".

Pertanto la norma esclude - tra i soggetti beneficiari della sospensione contributiva - tutto il settore pubblico (come disciplinato dall'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001), nonché i lavoratori dipendenti da datori di lavoro non interessati dal provvedimento di sospensione.

È previsto invece che la sospensione del versamento dei contributi spetti unicamente ai datori di lavoro privati, con riferimento all'unità operativa situata nelle zone colpite dagli eventi calamitosi.

Nell'ambito dei datori di lavoro privato sono compresi anche i lavoratori autonomi (artigiani, commercianti ed iscritti alla gestione separata), con esclusione dei datori di lavoro domestico e dei proscrittori volontari.

2.4 La sospensione contributiva: condizione per fruire della sospensione contributiva è la presentazione di un'apposita istanza all'INPS, corredata dalla documentazione di volta in volta richiesta (ad esempio, la perizia giurata del danno subito, l'ordinanza speciale di sgombero, ecc.).

Nel caso di rapporto di lavoro subordinato - in cui il datore di lavoro ha anche la responsabilità del versamento della quota a carico del lavoratore - l'azienda che intende usufruire della sospensione contributiva ha una duplice scelta: o sospende tutto, e quindi lascia in busta paga la quota a carico del lavoratore ovvero, se trattiene al lavoratore la propria quota, deve tempestivamente versarla.

In alcuni casi (sismi del 1990 e del 2002) è prevista una definizione agevolata anche in favore del lavoratore, con abbattimento dell'ammontare dovuto nella percentuale prestabilita in caso di sospensione della sua quota.

2.5 Il recupero dei contributi sospesi: i contributi versati dalle aziende, nonostante l'emanazione di un'ordinanza di sospensione, non possono essere rimborsati né posti in compensazione.

Con riferimento al recupero dei contributi sospesi, l'eventuale rateizzazione deve essere espressamente prevista dalle norme che disciplinano l'evento, con la specificazione del numero massimo delle rate concedibili, la decorrenza, la periodicità e l'eventuale aggravio di interessi legali o di altri oneri accessori.

Per ciò che concerne il recupero delle quote a carico del lavoratore, in caso di cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni o licenziamento, vi è la possibilità di recuperare il debito sul TFR.

Sulla questione peraltro è in corso uno specifico contenzioso che, riconoscendo le ragioni del lavoratore ricorrente, rende molto difficoltoso il recupero da parte delle aziende interessate

Per i lavoratori autonomi, la mancanza di automaticità delle prestazioni implica che la contribuzione sospesa a seguito di calamità naturali non può essere utilizzata fino a che non sia stata effettivamente versata.

2.6 La sospensione e la cessazione dell'attività: in caso di rateizzazione per recupero di contributi sospesi, non decadono dal beneficio coloro che sospendono temporaneamente e per un breve periodo la propria attività, qualora proseguano nel regolare versamento delle rate.

Coloro che invece cessano definitivamente l'attività, devono versare l'intero ammontare dei contributi che risultano sospesi all'atto della chiusura dell'attività stessa.

3. CRITICITÀ

Come accennato in premessa, la specificità di ciascun evento calamitoso ha determinato una scarsa uniformità nella disciplina delle sospensioni contributive.

La vastità della normativa emanata, e il lungo protrarsi nel tempo delle procedure finalizzate alla definizione delle misure adottate per ciascun evento, rende quanto mai necessaria la realizzazione di un riepilogo organico delle varie disposizioni al fine di orientare i vari utenti, interni ed esterni, nella complessa normativa di riferimento.

Nel corso della riunione è emerso, inoltre, che è in atto un confronto tra l'Istituto, l'INAIL e la Protezione civile, con l'obiettivo di pervenire ad una semplificazione delle procedure.

Dall'esame delle singole fattispecie sono state evidenziate le seguenti problematiche e criticità:

- disparità di trattamento fra le aziende: ciò avviene allorché provvedimenti successivi prevedono la riduzione *ab origine* del debito contributivo sospeso, creando tra l'altro le premesse per uno specifico contenzioso giudiziario da parte di coloro che hanno nel frattempo versato l'intera contribuzione;

- autocertificazione del danno: al fine di evitare possibili abusi è necessario stabilire modalità certe nella determinazione dei danni subiti;
- sostenibilità della rateazione: l'utilizzo della rateazione nella restituzione del debito contributivo deve rispondere a criteri di equità, di omogeneità e di congruità nella durata del recupero;
- sostegno al reddito dei lavoratori: attualmente una forma indiretta di sostegno al reddito dei lavoratori è costituita dalla sospensione della quota di contributi a loro carico. Si può verificare che, allorché il lavoratore non sia più alle dipendenze dell'azienda il recupero, previsto normalmente in sede di liquidazione del TFR ma escluso da numerosi e recenti giudizi emessi in sede di contenzioso, sia difficile da parte delle aziende obbligate pur sempre al versamento della contribuzione ivi compresa quella a carico del lavoratore. E' auspicabile quindi che tali forme di sostegno al reddito dei lavoratori siano strutturate con apposite prestazioni ben identificabili in luogo di ibride forme di intervento;
- parte fiscale: è auspicabile che i benefici fiscali siano coordinati con i benefici contributivi in linea con una strutturata regolamentazione normativa;
- costi amministrativi di gestione: il sovrapporsi di modalità di erogazione dei benefici rispetto ai diversi eventi calamitosi e il conseguente impegno amministrativo e contabile nella gestione del credito contributivo nel tempo rende necessari la determinazione e quindi il riconoscimento all'Istituto dei costi di gestione sopportati;
- rapporto costi / benefici: la possibilità di utilizzare gli strumenti della contabilità analitica deve offrire ai decisori istituzionali un ventaglio di elementi per l'analisi del rapporto costi/benefici delle misure di sostegno alle aziende e ai lavoratori che si intendono introdurre in caso di eventi calamitosi.

4. PROPOSTE

La Commissione ritiene che, relativamente alle tematiche in esame, sarebbe utile e necessaria un'azione del CIV finalizzata a realizzare una semplificazione normativa.

In particolare, si ravvisa l'opportunità che venga elaborata ed introdotta nell'ordinamento una legge-quadro che stabilisca principi utili ad orientare, con criteri oggettivi, le future scelte per l'attuazione delle sospensioni contributive.

Appare infatti prioritario che gli interventi adottati in caso di calamità naturale siano improntati ai seguenti criteri:

- assicurare uniformità ed omogeneità sul territorio per ciascuna tipologia di evento e in relazione alle diverse categorie economiche interessate;
- ancorare a criteri oggettivi e trasparenti la determinazione del danno subito;
- coordinare le misure contributive e le misure fiscali;
- introdurre, ove siano beneficiari i lavoratori, specifiche prestazioni a sostegno del reddito;
- utilizzare parametri oggettivi che consentano la valutazione del rapporto costi/benefici;
- riconoscere i costi amministrativi di gestione sostenuti dall'Istituto;
- definire le soluzioni più appropriate per i futuri interventi normativi e, nel contempo, analizzare e risolvere le criticità in atto relative alla gestione corrente.

18 marzo 2008