CAMERA DEI DEPUTATI N. 989

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FERRARI MARTE, ZAVETTIERI, CEROFOLINI, AMODEO, DE CARLI

Presentata il 16 luglio 1987

Misure urgenti in materia di evasioni contributive

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il grave fenomeno dell'evasione contributiva a danno degli enti previdenziali, pur se difficilmente quantificabile, è giunto ad un livello preoccupante atteso che il suo ammontare sembra approssimarsi a molte migliaia di miliardi. E ciò considerando tanto l'evasione non scoperta dagli enti previdenziali e dall'Ispettorato del lavoro quanto quella accertata ma non recuperata.

Questo fenomeno spesso è originato dal tardivo esperimento dell'azione di recupero, imputabile il più delle volte alla lentocrazia delle procedure e degli apparati amministrativi.

Siamo consapevoli, peraltro, che l'omissione contributiva spesso produce un danno diretto, e talora irreparabile, anche al lavoratore allorché sia trascorso il termine prescrizionale di 10 anni dalla sua consumazione.

A detto danno, peraltro, si aggiungerà spesso anche quello per l'INPS a causa della concessione di una pensione di invalidità che, certamente, è difficilmente negabile a chi, naturalmente affetto da plurime infermità, è prossimo all'età pensionabile.

E ciò perché il lavoratore cercherà di mitigare il danno per omissione contributiva, richiedendo la pensione di invalidità atteso che a causa della predetta omissione non potrà far valere i requisiti contributivi per la pensione di vecchiaia.

Danno per la collettività qualora il lavoratore, non abbiente e carente dei contributi necessari, raggiunga il sessantacinquesimo anno, maturando, pertanto, l'età per la pensione sociale ai non abbienti.

Danno, infine, per il mercato del lavoro e per la credibilità stessa di una reale politica attiva del lavoro e dell'occupazione, giacché ai noti fenomeni del

lavoro nero e della sottoccupazione si accompagna sempre l'evasione totale o parziale dei contributi previdenziali ed oggi anche di quelli per malattia, atteso che all'INPS la legge 20 febbraio 1980, n. 33, ha affidato la riscossione dei predetti.

A noi sembra, inoltre, che ragioni economiche ed anche di equità sociale, rendano necessario nell'ambito della complessiva manovra di riduzione del *deficit* pubblico, un pronto recupero di queste ingenti ricchezze.

Crediamo, pertanto, che i criteri da seguire possano così sintetizzarsi: pronta scoperta ed efficace prevenzione delle frodi agli enti previdenziali in materia di lavoro, nonché dell'evasione contributiva; sua rapida, concreta ed efficace repressione.

L'articolato di legge che proponiamo vuole contribuire a realizzare con gli articoli da 1 a 4 il primo criterio e con l'articolo 5 il secondo, ma anche il primo atteso che notoriamente un'efficace repressione di per sé rappresenta un utile strumento di prevenzione.

Con gli articoli da 1 a 3 intendiamo rendere possibile la partecipazione degli enti previdenziali alle conciliazioni giudiziali e stragiudiziali afferenti alle controversie in tema di rapporto di lavoro.

A tal fine riteniamo opportuno rendere obbligatorio che detti enti siano resi edotti dei tentativi di conciliazione in atto, senza, peraltro, paralizzare questi ultimi qualora gli enti interessati rimangano ingiustificatamente inerti. E ciò perché normalmente alle predette conciliazioni gli enti previdenziali hanno interesse al fine di evitare che a mezzo di esse si consumino, peraltro, in forma legale, evasioni totali o parziali, di contributi previdenziali o addirittura si legittimino rapporti di lavoro simulati.

È noto, peraltro, che molto spesso le parti, al fine di accordarsi, tralasciano di statuire in ordine al pagamento dei contributi omessi, o li determinano in misura minore alterando gli elementi retributivi presi a base per il calcolo.

Vi è interesse per gli enti previdenziali ad intervenire nelle conciliazioni anche al fine di evitare la mera ratifica degli effetti scaturenti dalle predette, in ordine sia all'esistenza del rapporto di lavoro, sia all'esatta individuazione e quantificazione degli elementi retributivi-contributivi dello stesso.

Con l'articolo 4, infine, si vuole parimenti evitare che gli enti previdenziali debbano limitarsi a subire le sorti del negozio concluso tra le parti, attesa la preminenza dell'interesse pubblico all'esatto pagamento dei contributi previdenziali scaturente dal rapporto di assicurazione obbligatoria.

Per illustrare compiutamente l'opportunità della modifica proposta con l'articolo 5, occorre innanzitutto ricordare quale era la procedura di recupero giudiziale seguita dai maggiori enti previdenziali e cioè dall'INAIL e dall'INPS prima dell'entrata in vigore della legge 24 novembre 1981, n. 689, dal titolo « Modifiche al sistema penale » che ha introdotto la depenalizzazione delle omissioni contributive ed altre novità in materia penale.

L'INPS, ed anche l'INAIL, seppure in misura minore, richiedevano al pretore ai sensi dell'articolo 633 e seguenti del codice di procedura civile l'emissione di decreto ingiuntivo per il recupero dei contributi e dei premi omessi nonché delle relative somme aggiuntive a titolo di sanzioni civili mentre il magistrato penale era competente per la condanna alle sanzioni penali. Qualora il magistrato penale avesse emesso condanna anche al pagamento dei contributi omessi e alle relative sanzioni civili, gli enti previdenziali procedevano al loro recupero usando quale titolo esecutivo la predetta pronuncia giurisdizionale o ricorrendo, nel caso di mancata quantificazione del credito da parte del giudice penale, alla procedura monitoria prevista degli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile.

L'avvocatura dell'INPS, volendo riferirci a dati certi, nel 1978 per il recupero di oltre 800 miliardi ha ottenuto dalla magistratura l'emissione di 36.580 decreti ingiuntivi.

Soltanto per 3.114 decreti i debitori ingiunti hanno proposto opposizione al

pretore, e cioè in una percentuale dell'8,5 per cento.

Le sentenze pronunciate a seguito del giudizio di opposizione sono state 2.182 in primo grado, di cui 370 contrarie all'INPS, e cioè nell'1,01 per cento dei casi, ed in secondo grado le sentenze ammontavano a 648, di cui 164 contrarie all'INPS e cioè per una percentuale dello 0,44 per cento.

Osservazioni simili si potrebbero fare per i decreti ingiuntivi richiesti a mezzo dell'avvocatura dell'INAIL.

I dati esposti dimostrano chiaramente la convenienza dello strumento che era usato per il recupero giudiziale dei crediti.

Con la depenalizzazione delle omissioni contributive, invece, si è previsto solo in via facoltativa ed eccezionale il ricorso al decreto ingiuntivo.

L'articolo 35 della legge n. 689 del 1981 prevede, infatti, che gli enti previdenziali usino dell'ordinanza ingiunzione emessa ai sensi dell'articolo 18 di detta legge e cioè dello strumento giuridico a disposizione in via generale di qualsiasi autorità per il recupero delle sanzioni amministrative sostitutive di quelle penali.

È opportuno, pertanto, evidenziare che l'ordinanza ingiunzione è un provvedimento amministrativo emesso dalle autorità competenti al termine dell'esperimento di un complesso procedimento amministrativo, per il recupero delle sanzioni, aventi anche esse natura amministrativa.

Il decreto ingiuntivo, da richiedere, invece, al pretore, ha natura di atto giurisdizionale ed è emesso a seguito di un semplice procedimento sommario, come recita il libro IV del titolo I del codice di procedura civile.

Abbiamo cioè che il legislatore ha previsto in via generale diversi strumenti giuridici essendo differente l'oggetto del recupero.

L'articolo 35 della legge n. 689 del 1981, che disciplina le sanzioni contributive depenalizzate, invece non si è limitato a richiamare il precedente articolo 18, prevedendo il ricorso all'ordinanza ingiunzione bensì ha statuito che con il predetto provvedimento gli enti gestori delle forme di previdenza ed assistenza obbligatorie debbano anche richiedere il pagamento dei contributi e dei premi non versati nonché delle sanzioni civili.

A noi sembra che la predetta eccezione sarà foriera di danni economici, sociali ed anche istituzionali.

E ciò per i seguenti motivi: minore velocità ed affidabilità giuridica dell'ordinanza ingiunzione, pericoloso ibridismo finalistico del predetto mezzo di recupero.

Ci sembra, infatti, che il decreto ingiuntivo richiesto al pretore, in quanto procedimento sommario, sia naturalmente più veloce dell'ordinanza ingiunzione, che, invece presuppone la conclusione di un laborioso procedimento amministrativo sia di contestazione e di controdeduzioni dell'omissione contributiva, sia di graduazione della sanzione ai sensi dell'atioclo 11 della legge n. 689 del 1981.

Tutto ciò prescindendo dalla capacità dell'amministrazione pubblica di farsi carico dell'ingente onere di lavoro derivante dalla predetta procedura.

Capacità su cui oggi come ieri, nella fase preparatoria della legge n. 689 del 1981, nutriamo serie preoccupazioni sia per l'onerosità della procedura, sia per la notoria lentocrazia della pubblica amministrazione, sia per i segnali negativi che a tutt'oggi sono facilmente registrabili e tali da far ritenere talvolta che dalla depenalizzazione delle contravvenzioni si sia passati alla loro pratica liceizzazione per inerzia o per tardività da parte delle pubbliche amministrazioni.

Occorre, infine, considerare la diversa entità della somma da recuperare e cioè: miliardi per contributi e per premi omessi nonché per relative sanzioni civili, milioni, invece, come si evince dalla legge n. 689 del 1981, per le sanzioni amministrative, atteso che esse consistono in una somma non inferiore a lire 4.000 e non superiore a lire 20.000.000.

Sembra evidente, dunque, che nell'intento di recuperare con un unico strumento somme diverse si tarda pericolosa-

mente l'irrogazione tanto della sanzione civile cioè di quella economicamente piú elevata e socialmente più deterrente, quanto lo stesso recupero dei contributi e dei premi evasi.

L'ibridismo di cui al secondo comma dell'articolo 35 della legge n. 689 del 1981 non ha, quindi, alcuna giustificazione né economica né giuridica, anzi ci sembra, per le cose già dette, foriera di evidenti mancate o ritardate entrate per migliaia di miliardi in danno degli enti previdenziali.

V'è da aggiungere che il danno non è solo economico, ma anche di credibilità di una seria lotta all'evasione contributiva e delle stesse istituzioni che di essa dovrebbero essere protagoniste.

E ciò perché notoriamente una pronta repressione dell'illecito di per sé si atteggia ad efficace strumento di prevenzione.

Sembra opportuno, inoltre, evidenziare che l'ordinanza ingiunzione giacché trattasi di provvedimento amministrativo, sarà più facilmente impugnabile dal suo destinatario soprattutto per erroneità o per insufficienza della motivazione afferente alla graduazione delle sanzioni amministrative.

Maggiore possibilità di impugnazione è registrabile anche perché trattandosi di erogare sanzioni amministrative sostitutive di quelle penali, il legislatore ha dato rilevanza ad elementi propri del diritto penale.

Si potrà, cioè, invocare ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge n. 689 del 1981 la mancanza dell'elemento soggettivo o l'esistenza di cause di esclusione della responsabilità.

Alla lentezza già evidenziata con riferimento alla formazione dell'ordinanza ingiunzione si aggiungerà, quindi, quella conseguente al giudizio di opposizione.

Detta lentezza ritarderà, inoltre, la formazione del titolo esecutivo e, quindi, l'inizio dell'azione esecutiva per il recupero del credito con evidente pericolo per la sua realizzabilità da parte degli istituti previdenziali.

È noto, infatti, che attualmente, pur ricorrendo al decreto ingiuntivo, crediti di medio e grande importo vengono annualmente archiviati dagli enti previdenziali per irrecuperabilità.

È evidente, pertatro, che il fenomeno testè evidenziato assumerà proporzioni maggiori e ben più pericolose a causa della poliedrica lentezza dell'ordinanza ingiunzione. Ciò, invece, si potrebbe evitare a mezzo di una pronta azione di recupero, di cui il naturale momento iniziale consiste nella celere formazione del titolo esecutivo.

Per le cose già dette è evidente la maggiore velocità del decreto ingiuntivo rispetto all'ordinanza ingiunzione e, quindi, la necessità di ricorrere massicciamente al primo strumento di recupero.

È opportuno, infine, aggiungere che il numero di opposizioni all'ordinanza ingiunzione con probabile soccombenza degli enti previdenziali sarà, per i motivi già evidenziati, sicuramente superiore a quello dei ricorsi avverso i decreti ingiuntivi con evidente ulteriore danno economico rappresentato dai diritti e spese di procuratore nonché da onorari di avvocato conseguenti alla soccombenza degli enti.

Sembra evidente, inoltre, che anche l'amministrazione della giustizia subirà un danno dal maggior numero di opposizioni perché in pratica all'alleggerimento del magistrato penale, conseguente alla depenalizzazione, seguirà l'appesantimento dei pretori, quali giudici del lavoro competenti a conoscere delle opposizioni.

V'è, infine, da notare che quanto statuito nell'ordinanza ingiunzione, giacché trattasi di un provvedimento amministrativo, non potrà acquistare il carattere di cosa giudicata a differenza del decreto ingiuntivo.

Quest'ultimo, invece, essendo un atto proveniente dal magistrato, sarà coperto dal giudicato diventando, quindi, intangibile quanto in esso statuito e. pertanto, farà nascere il diritto alla conseguente azione decennale per il recupero delle somme dovute agli enti previdenziali.

Il termine di prescrizione, invece, nel caso di ordinanza ingiunzione, che tutt'al più potrà atteggiarsi a mero atto interruttivo della stessa, rimarrà quello quinquennale previsto dall'articolo 28 della legge n. 689 del 1981 per le sanzioni amministrative.

Quanto fino ad ora evidenziato in negativo ci induce a ritenere che il decreto ingiuntivo da richiedersi al pretore sia lo strumento ottimale per il recupero delle ingenti somme dovute agli enti previdenziali per contributi, premi omessi e relative sanzioni civili.

Per le minori somme, invece, dovute a titolo di sanzioni amministrative, si potrebbe far ricorso all'ordinanza ingiunzione emessa dall'autorità amministrativa.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Partecipazione necessaria degli enti previdenziali alle conciliazioni stragiudiziali. Modifica dell'articolo 410 del codice di procedura civile).

1. Il secondo comma dell'articolo 410 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

« La commissione, ricevuta la richiesta, tenta la conciliazione della controversia, convocando le parti per una riunione da tenersi non oltre 10 giorni dal ricevimento della richiesta, e qualora ravvisi che al tentativo di conciliazione possano avere interesse gli enti previdenziali, a pena di nullità invita la sede periferica dei predetti, territorialinente competente, a prendere parte alla conciliazione a pena di decadenza, intervenendo alla successiva riunione della commissione da tenersi non prima di 30 giorni dalla data di notifica dell'invito a detti enti ».

ART. 2.

(Modifica dell'articolo 415 del codice di procedura civile).

1. Dopo l'ultimo comma dell'articolo 415 del codice di procedura civile è aggiunto il seguente:

« Il ricorso deve essere notificato a pena di improcedibilità della domanda, negli stessi termini agli enti previdenziali competenti qualora appaia che essi possano avere interesse alla causa. I termini di cui ai precedenti commi si applicao anche alla predetta notificazione ».

ART. 3.

(Modifica dell'articolo 420 del codice di procedura civile).

1. Al primo comma dell'articolo 420 del codice di procedura civile sono premessi i seguenti:

« Il giudice, qualora accerti che alla causa possano avere interessi gli enti previdenziali, prima di tentare la conciliazione della lite, verifica se il ricorso sia stato notificato ai predetti ai sensi del precedente articolo 415. Qualora detto onere non sia stato soddisfatto dall'attore il giudice, rilevata l'improcedibilità della domanda a norma del precedente articolo 415, sospende il giudizio e fissa un termine perentorio di 60 giorni per la notifica da parte dell'attore, ai sensi dello stesso articolo 415, del ricorso agli enti previdenziali.

Il processo deve essere riassunto nel termine perentorio di 90 giorni ».

ART. 4.

(Modifica dell'articolo 2113 del codice civile).

1. Il secondo comma dell'articolo 2113 del codice civile, come modificato dall'articolo 6 della legge 11 agosto 1973, n. 533, è sostituito dal seguente:

« L'impugnazione deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla data di cessazione del rapporto o dalla data della rinunzia o della transazione, se queste sono intervenute dopo la cessazione medesima, salva la facoltà per il lavoratore di impugnarla per i soli contributi previdenziali parzialmente o totalmente omessi nel termine di prescrizione di questi ultimi ».

ART. 5.

(Recupero giudiziario dei contributi omessi e delle relative sanzioni).

1. Il secondo comma dell'articolo 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è sostituito dal seguente:

« Per le violazioni consistenti nell'omissione totale o parziale del versamento di contributi e premi, l'ordinanza ingiunzione è emessa ai sensi dell'articolo 18, dagli enti ed istituti gestori delle forme di previdenza ed assistenza obbligatoria, per il pagamento delle sole sanzioni amministrative ».

2. L'ultimo comma dello stesso articolo è sostituito dal seguente:

« Per la riscossione dei contributi e dei premi non versati e delle relative sanzioni civili, con esclusione di quelle amministrative per le quali è previsto dall'articolo 18 in via generale il ricorso all'ordinanza ingiunzione, gli enti e gli istituti gestori delle forme di previdenza ed assistenza obbligatoria, osservate in ogni caso le forme previste dal primo comma dell'articolo 18, debbono avvalersi del procedimento ingiuntivo di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile ».