

ADAPT – Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro

*Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)*

*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a:
selezione@adapt.it*

Bollettino speciale ADAPT 10 aprile 2024, n. 1

Tra le tante disposizioni normative introdotte dal decreto-legge n. 19 del 2024, noto come **“Decreto PNRR”**, spiccano certamente **quelle relative alla linea II della Missione 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, aventi ad oggetto *“misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare rendendo maggiormente vantaggioso operare nell’economia regolare”*. È in questi termini che l’**art. 30, comma 1 del decreto n. 19** si esprime nell’identificare le finalità che il legislatore vuole raggiungere attraverso le nuove misure.

Dette misure possono essere riassunte in **quattro punti essenziali**: **a)** una **revisione delle sanzioni** a fronte di evasione e/o omissione contributiva; **b)** un rinnovato **rapporto di collaborazione tra contribuenti e INPS**, nell’ottica di semplificare gli adempimenti e favorire lo scambio di informazioni utili; **c)** **nuove modalità** e strumenti attraverso i quali condurre le **ispezioni previdenziali**, anche nell’ottica di contenere il contenzioso in materia previdenziale; **d)** uno stanziamento di **risorse ulteriori per potenziare i servizi ispettivi** in materia di lavoro e previdenza.

Relativamente alle **sanzioni civili per il mancato o ritardato pagamento dei contributi o premi assicurativi** nei termini di legge, le novità sono molteplici. Anzitutto, **il datore di lavoro non è tenuto a pagare alcuna sanzione civile** se il pagamento dei contributi o premi è effettuato entro **120 giorni**, in unica soluzione, spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli enti impositori (art. 116, comma 8 lett. a), legge n. 388 del 2000, così come modificato dall’art. 30, comma 1, lett. a) del decreto-legge n. 19 del 2024). Sono state previste, inoltre, **forme di pagamento rateizzato** in caso di evasione contributiva, al fine di agevolare tanto l’adempimento contributivo che il pagamento delle sanzioni. Anche la sanzione civile derivante dal mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti orientamenti giurisprudenziali o amministrativi sulla ricorrenza dell’obbligo contributivo è stata mitigata, passando dal 40% all’interesse legale stabilito dall’art. 1284 cod. civ.

(art. 116, comma 10, legge n. 388 del 2000, così come modificato dall'art. 30, comma 2 del decreto-legge n. 19 del 2024).

Singolare è anche la previsione relativa alla possibilità di **diminuire le sanzioni civili** non solo in caso di **incertezza interpretativa** sull'obbligo contributivo o in caso di crisi e/o ristrutturazione aziendale ma anche in caso di **"probabile insolvenza"** (art. 116, comma 15, legge n. 388 del 2000, così come modificato dall'art. 30, comma 3, lett. c) del decreto-legge n. 19 del 2024). Fermo restando che è rimesso all'INPS stabilire i criteri di riduzione delle sanzioni, appare evidente come questa modifica normativa risenta delle **recenti riforme in materia di crisi e insolvenza dell'impresa** (cfr. d.lgs. n. 14 del 2019, nonché d.lgs. n. 83 del 2022). Lo stato di probabile insolvenza di cui al nuovo testo dell'art. 116, comma 15, della legge n. 388 del 2000, infatti, non può che essere quello espresso dall'**art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 14 del 2019**, laddove si definisce la "crisi" come *"lo stato del debitore che rende probabile l'insolvenza e che si manifesta con l'inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte alle obbligazioni nei successivi dodici mesi"*.

Del tutto innovativo, invece, è il **principio del favor** positivizzato dall'art. 30, comma 4 del Decreto PNRR, laddove stabilisce che il regime sanzionatorio previsto dall'art. 116 della legge n. 388 del 2000 trova applicazione solo in via residuale, e cioè nel caso in cui non vi siano disposizioni che prevedono l'applicazione di regimi sanzionatori più favorevoli per il contribuente.

Per quanto concerne le misure adottate per migliorare il rapporto tra contribuenti e INPS, è previsto che tra imprese, lavoratori ed Ente previdenziale vi debba essere una reciproca condivisione e messa a disposizione di *"elementi"* e *"informazioni"* utili alla gestione del rapporto contributivo (**art. 30, comma 5 del d.l. n. 19 del 2024**). Di quali *"elementi"* o *"informazioni"* si tratti questo ancora non è dato saperlo, posto che sarà il consiglio di amministrazione dell'INPS a doverli dettagliatamente definire. Detto confronto è finalizzato a porre rimedio agli inadempimenti e a favorire la semplificazione degli adempimenti in materia.

Merita attenzione anche l'**art. 30, comma 10 del d.l. n. 19 del 2024**, che prevede la possibilità per l'INPS di effettuare degli **accertamenti d'ufficio** (con la conseguente emissione di provvedimenti) tramite la consultazione di banche-dati, sia proprie che di altre Pubbliche Amministrazioni. Si tratta di una **attività di controllo e ispezione che può essere condotta "da remoto"**, finalizzata ad accertare la regolarità della posizione previdenziale del soggetto ispezionato. Anche in questo caso, la legge "codifica" una prassi che da tempo l'Ente ha provato a sperimentare in via provvisoria, ricorrendo ad applicativi capaci di rilevare, tramite l'incrocio di dati

nella disponibilità della Pubblica Amministrazione, anomalie in materia contributiva (si pensi, a titolo di esempio, al sistema informatico denominato *Frozen*, capace di analizzare e rilevare le anomalie nei flussi UniEmens come retribuzioni dal valore insolito, conguagli per somme inesistenti, ecc.; si tratta di un sistema di controllo gestito dall'intelligenza artificiale, che crea un meccanismo di controllo predittivo, volto ad indirizzare le ispezioni su realtà produttive anomale; cfr. A. Lilla, *Contrasto all'evasione contributiva: l'INPS ricorre all'Intelligenza Artificiale Collettiva*, in *Ipsa Quotidiano*, 8 febbraio 2019).

Al di là della possibilità di fare accertamenti tramite la consultazione delle banche-dati, ciò non toglie, secondo quanto prevede la disposizione di legge, che l'Ente possa comunque raccogliere ulteriori informazioni richiedendo al contribuente **la personale comparizione o ulteriori elementi utili ad eseguire l'attività di accertamento**. Si tratta, a ben vedere, di **una misura dalla "duplice natura", allo stesso tempo "difensiva" e "deflattiva"**. Per un verso, infatti, tramite l'audizione o la richiesta di documentazione è consentito al contribuente chiarire eventuali anomalie che sono state riscontrate nell'ispezione; per altro verso, viene favorito un confronto preventivo tra il contribuente e l'INPS in merito all'oggetto dell'ispezione, anche nell'ottica di evitare l'insorgere di una controversia giudiziaria.

Sennonché, la medesima disposizione, al successivo **comma 14**, prevede che laddove il contribuente si rifiuti di esibire la documentazione richiesta dall'INPS o non compaia all'audizione fissata dall'Ente per chiarire alcuni aspetti relativi al rapporto contributivo, nell'ambito di giudizio in materia previdenziale il giudice potrà utilizzare detti elementi come **argomenti di prova**, ai quali *"può attribuire rilevanza, anche in via esclusiva, ai fini della decisione"*. **Detta disposizione suscita non poche perplessità**, a partire dal fatto che un argomento di prova possa essere utilizzato "in via esclusiva" per assumere una decisione.

È a molti noto che l'argomento di prova offre soltanto elementi per la valutazione di altre prove e pertanto non può costituire l'unico fondamento per il giudizio sul fatto; in altri termini, dunque, nella gerarchia degli elementi probatori, gli argomenti di prova sono quelli dotati di minore rilevanza rispetto alla prova liberamente valutabile dal giudice e alle prove legali (A. Guadagnino, *Il processo previdenziale in materia contributiva*, Cedam, 2008, p. 190). Tant'è che alcun motivo di censura può essere mosso al giudice laddove decida di non utilizzare tali argomenti, che restano sussidiari rispetto ad altri mezzi probatori (**Cass. Civ. 5 dicembre 2011, n. 26088**).

La revisione del sistema sanzionatorio in caso di *omissione* ed *evasione* contributiva, aggiunta anche alle nuove modalità di ispezione di cui l'INPS può avvalersi, è in linea con quanto previsto

dall'**art. 31 del PNRR**, il quale, oltre a stanziare nuove risorse per il reclutamento del personale ispettivo, fa cessare – attraverso la modifica del d.lgs. n. 149 del 2015 – anche il ruolo dell'INL come "agenzia unica" per le attività di vigilanza e ispezione, attribuendo nuovamente all'INPS e all'INAIL l'autonomia della gestione delle attività ispettive in materia previdenziale, rispettivamente contributiva e assicurativa. Viene meno, così, un ulteriore tassello del Jobs Act, che in materia di riorganizzazione dei servizi ispettivi, pure era stato contestato, in particolare dalle sigle sindacali che rappresentano gli ispettori di vigilanza dei vari enti (primo tra tutti, ANIV).

È indubbio che il contenuto e la portata di dette previsioni risentano molto dell'influenza degli estensori, da sempre a difesa di un contribuente intrappolato nella "morsa burocratica" degli enti impositori. Non possiamo che essere d'accordo, infatti, con chi ha evidenziato che l'art. 30 del Decreto PNRR riscrive l'art. 116 della legge n. 388 del 2000 nell'ottica di consentire al "*datore di lavoro che elude, evade ovvero omette versamenti contributivi*" di trovare "*una maggior possibilità di difesa e di intraprendere contenziosi volti a regolarizzare tempestivamente la posizione aziendale debitoria*" (P. Rausei, [Una nuova riforma del sistema ispettivo con riposizionamento del quadro sanzionatorio nella prospettiva di un rafforzamento di tutele per la regolarità e la sicurezza del lavoro](#), in Bollettino ADAPT 4 marzo 2024, n. 9).

Si tratta, ad ogni modo, di disposizioni la cui operatività è ancora tutta da vagliare, soprattutto rispetto alla loro diffusione e all'uso che se ne farà (in particolare, quanta contribuzione evasa sarà recuperata). A tal proposito, solo un monitoraggio attento – di cui l'esperienza italiana spesso difetta – sarà in grado di stabilire se il provvedimento normativo abbia raggiunto gli obiettivi posti dalla **linea II della Missione 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**.

Giovanni Pigliararmi

Ricercatore in diritto del lavoro
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

✉ [@Gio_Pigliararmi](#)