

Parte Settima

LA GESTIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE AL NETTO DELLA GESTIONE DEGLI INTERVENTI DELLO STATO

- 1. Premessa**
- 2. Il Conto economico generale**
- 3. La Situazione patrimoniale generale**

Appendice

- 1. Rappresentazioni grafiche**

PAGINA BIANCA

**NOTA DEL PRESIDENTE
DI ACCOMPAGNO
DEL PROGETTO DI BILANCIO**

PAGINA BIANCA

Prima di illustrare i risultati del bilancio consuntivo 1995, si richiama l'attenzione su alcuni significativi fenomeni che hanno riflesso sulla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale.

1. I CREDITI CONTRIBUTIVI E IL CONTENZIOSO

I crediti contributivi accertati dall'Istituto alla data del 31 dicembre 1995 ammontano a oltre 37.000 mld., di cui 5.600 mld. rappresentati da crediti e valori capitali per i quali, ai fini del pagamento, esistono piani di ammortamento.

La parte rimanente è costituita da:

- 22.000 mld. di crediti verso le aziende;
- 9.200 mld. di crediti verso i lavoratori autonomi (coltivatori diretti, coloni e mezzadri; artigiani; esercenti attività commerciali).

Una quota rilevante dei crediti concerne debiti dichiarati dalle aziende con le denunce contributive, ovvero accertati a seguito di verifiche ispettive, e non pagati per carenza di liquidità.

Un'altra quota, non trascurabile, scaturisce da difformità di interpretazione della normativa, che spesso trova una obiettiva motivazione.

2. IL CONTENZIOSO PER CONTRASTI INTERPRETATIVI : IL DIFFERENZIALE TRA STRUTTURE GIURIDICHE E NUOVI PROCESSI ORGANIZZATIVI

Il fenomeno dei contrasti interpretativi è in larga parte ascrivibile al disallineamento tra i nuovi processi di organizzazione del lavoro e le strutture giuridiche tuttora ancorate a modelli obsoleti.

2.1. Nuovi modelli organizzativi : esternalizzazione di attività, telelavoro, quali forme evolutive del lavoro subordinato

In questa ottica particolarmente significativa è la crisi del modello tradizionale del lavoro subordinato determinata dai nuovi processi organizzativi espressi con l'esternalizzazione di attività - outsourcing - e l'introduzione di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le quali, consentendo forme di lavoro a distanza, modificano significativamente i tradizionali riferimenti temporali e spaziali.

Si tratta di forme di lavoro non facilmente collocabili nell'area del lavoro dipendente, ma riconducibili a forme di microimprenditorialità, le quali danno luogo ad entità che operano con un ampio livello decisionale pur mantenendo un rapporto organico con l'impresa.

2.2. Lavoro autonomo e lavoro subordinato a domicilio

Nell'ambito del dibattito sulla linea di demarcazione tra lavoro autonomo e subordinato, assume una propria specificità il problema di una ancora più netta demarcazione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato a domicilio.

In base ai criteri assunti dalla giurisprudenza, è **considerato lavoro a domicilio** quello che :

- non richiede particolare capacità ed esperienza;
- viene eseguito senza particolari attrezzature;
- si inserisce nel ciclo produttivo dell'azienda committente;
- viene svolto per lunghi periodi da un lavoratore che non ha altre attività, a favore di un unico committente.

E' considerato, invece, **lavoro autonomo**, quello in cui :

- l'attività svolta ha un alto contenuto di professionalità;
- viene preso in considerazione il solo risultato produttivo;
- i mezzi di produzione sono organizzati a totale rischio del prestatore d'opera;
- il committente non esercita alcuna ingerenza sulla lavorazione;
- il lavoratore consegue un elevato fatturato che può far presumere una collaborazione non accessoria dei familiari e di altre persone;
- il lavoratore si avvalga di apprendisti, di dipendenti salariati o di familiari non conviventi a suo carico.

I criteri possono ritenersi teoricamente sufficienti per una distinzione fra le due tipologie, ma **concretamente, in una realtà produttiva continuamente mutevole, non evitando il sorgere di contrasti e di contenzioso.**

Si ritiene, quindi, che il criterio di distinzione possa essere individuato in un **elemento concreto quale l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane che dovrebbe escludere l'esistenza di un rapporto di lavoro a domicilio.**

2.3. I nuovi modelli organizzativi : il telelavoro

Il fenomeno del telelavoro che si sta progressivamente sviluppando, per essere definito tale, richiede la presenza contemporanea di due elementi:

- **il lavoro a distanza rispetto al luogo di svolgimento dell'attività lavorativa principale dell'impresa;**
- **l'utilizzo consistente, e non occasionale, di tecnologie e apparecchiature proprie delle telecomunicazioni.**

Le implicazioni connesse alla diffusione del telelavoro nella organizzazione e gestione delle attività aziendali sono evidenti soprattutto con riferimento al tipo di attività svolte "a distanza" dalla sede principale dell'azienda.

Rispetto alle prime sperimentazioni in cui il dipendente svolgeva "a casa" attività che costituivano un segmento del ciclo lavorativo completo realizzato in azienda, attualmente il telelavoro va assumendo una connotazione più complessa.

Esso, infatti, trovando applicazione anche nel campo del lavoro intellettuale, della creatività, del software, determina un cambiamento strutturale nel mondo d'impresa attraverso la creazione di una rete di microimprese che forniscono un prodotto finito e non più il risultato di una fase soltanto del ciclo di lavorazione del prodotto.

Al riguardo basta pensare che l'affidamento ad una o più persone di attività di software da svolgere fuori dall'azienda, crea una rete di microimprese.

Risulta evidente l'esigenza di prendere in considerazione questa nuova fattispecie di lavoro e di introdurre regole attraverso una specifica disciplina normativa, per evitare un'altra fonte di possibile contenzioso.

2.4. Conclusioni

I fenomeni sono da attribuire segnatamente al crescente **utilizzo di "forme di outsourcing" di servizi**, cioè di **esternalizzazione di attività svolte nel passato all'interno** che determinano come conseguenza :

- **la crisi di un modello aziendale "monolitico"** in cui tutte le funzioni aziendali, sia quelle strettamente strettamente alla "missione" che quelle collaterali, sono svolte all'interno dell'azienda;
- **la "destrutturazione" dell'azienda** da unico centro decisionale e operativo, ad azienda "rete" che sviluppa sul territorio "nodi" con livelli di autonomia più o meno accentuati.

L'esternalizzazione dei servizi avvia un processo decisivo per lo **sviluppo di microimprenditorialità artigianale**, che vede le **imprese artigiane** come **subfornitrici di servizi verso altri imprenditori committenti**.

Il progressivo e crescente affermarsi di questo scenario, non più gestibile con le attuali categorie e strumenti giuridici del sistema, ha indotto a configurare l'introduzione di un **"terzo genere" di rapporto**, da collocare tra le due tipologie di lavoro tradizionali, regolamentandolo con una **disciplina ad hoc**.

Ciò in quanto il processo di rinnovamento, che vede il modello tradizionale di impresa artigiana in declino sostituito da un **nuovo artigianato caratterizzato da attività legata all'indotto connessa allo sviluppo dei processi di "esternalizzazione" (outsourcing)** non può essere bloccato da norme giuridiche che ne frenano lo sviluppo.

3. LE PROBLEMATICHE SPECIFICHE DELL'ARTIGIANATO

3.1. *Inserimento nel settore artigianato delle società e delle cooperative a responsabilità limitata nonché delle società unipersonali*

La legge-quadro per l'artigianato dell'8 agosto 1985, n. 443, pone come requisito fondamentale la piena responsabilità dell'imprenditore artigiano e l'assunzione di tutti gli oneri e rischi inerenti alla sua direzione e gestione.

La situazione ai sensi dell'art.3 della legge suddetta è attualmente è la seguente :

- **la costituzione dell'impresa artigiana in forma societaria è esclusa se assume la tipologia di società con responsabilità limitata al capitale sociale;**
- **la qualificazione artigiana dell'impresa è attribuibile solo a titolari individuali o a società di persone;**
- **il decreto legislativo n. 88/1993, attuativo della direttiva CEE n.89/667 del 21 dicembre 1989, ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto giuridico della società a responsabilità limitata con un unico socio. Tale previsione normativa non ha riflessi sull'artigianato perchè non è mai intervenuta una variazione della legge n. 8 agosto 1985, n. 443, diretta a modificare la definizione di impresa artigiana e ad annoverare tale forma giuridica tra quelle espressamente previste : oggi, l'impresa artigiana non può essere una società a responsabilità limitata.**

Tale regime giuridico è oggi del tutto anacronistico nel **nuovo scenario economico che, per il suo sviluppo, richiede sempre più l'apporto di capitali di rischio e forme organizzative idonee a conferire impulso alla iniziativa imprenditoriale.**

L'impossibilità di costituire società a responsabilità limitata nelle varie forme giuridiche **determina una sottocapitalizzazione delle imprese artigiane**, il cui capitale sociale può contare essenzialmente sull'apporto degli associati lavoratori, considerato che, ai sensi della legge 443/85, nell'impresa la maggioranza dei soci deve svolgere in prevalenza lavoro personale nel processo produttivo e il lavoro deve avere preminenza sul capitale.

Il problema può solo essere quindi affrontato con una *modifica legislativa dell'art. 3 della legge 443/85 che consenta alle imprese artigiane di assumere forme avanzate di società di capitali.*

In tal modo, non verrebbe snaturata la **tipologia dell'impresa artigiana** in quanto tutti i soci, o la maggioranza dei soci della società e/o della cooperativa, eserciterebbero comunque personalmente e professionalmente l'impresa, assumendone oneri e rischi di gestione, ma la responsabilità verrebbe limitata al solo capitale investito.

Inoltre, la possibilità anche per le imprese artigiane di costituirsi in **società uninominale (responsabilità limitata con un unico socio)** consentirebbe d'incentivare lo sviluppo dell'iniziativa in tale settore e di **creare piccole imprese, limitando il rischio al capitale investito e circoscrivendo la responsabilità patrimoniale**, qualora la società unipersonale risulti insolvente, ai soli debiti contratti nello svolgimento dell'attività artigiana.

3.2. Iscrizione ai fini contributivi delle imprese artigiane

La variazione normativa proposta al punto precedente risolverebbe tutti i problemi attuali e, quindi, il contenzioso che ne consegue per l'inquadramento, ai fini contributivi, delle cooperative artigiane esercitate in regime di responsabilità limitata.

Tali cooperative, pur se iscritte all'albo delle imprese artigiane dalle Commissioni provinciali, vengono inserite, ai fini contributivi, nel ramo industria perchè manca il requisito fondamentale della piena responsabilità, che contraddistingue tuttora l'impresa artigiana sia singola che sotto forma societaria.

L'iscrizione nel ramo industria comporta che la cooperativa è tenuta a corrispondere, sia per i lavoratori dipendenti che per i soci, l'aliquota contributiva stabilita per la generalità dei lavoratori assicurati nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti (attualmente 32,7%), rispetto all'aliquota vigente nella gestione previdenziale artigiani (attualmente 15%).

La maggiore aliquota di computo comporta, altresì, un'attenuazione dei benefici previsti dal decreto del Presidente della Repubblica. n. 602/70 che prevedono, per i soci delle cooperative, il versamento dei contributi per le varie forme di previdenza e di assistenza sociale nella misura prevista per il proprio settore di attività, su classi predeterminate in relazione all'imponibile giornaliero e ai periodi di occupazione media mensile dei lavoratori soci.

La questione dell'inquadramento potrebbe essere affrontata in sede di discussione delle proposte di legge, intese a :

- **inserire nel settore artigiano le società unipersonali, in quanto in tal modo sarebbe superato il requisito della piena responsabilità prescritto dalla legge n. 443/85;**

- **aprire l'attività artigiana a forme giuridiche con responsabilità limitata al capitale d'impresa.**

4. GLI SGRAVI CONTRIBUTIVI NEL MEZZOGIORNO : IL CONCETTO DI AZIENDA NUOVA

Ulteriore motivo di conflittualità è quello legato al **concetto di nuova azienda ai fini della concessione degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno.**

Il quadro economico di riferimento ha presentato un ampio fenomeno di trasformazioni, interessando passaggi di titolarità di aziende anche dal settore pubblico a quello privato. In tale contesto ha assunto notevole rilevanza il problema di consentire alle nuove imprese di fruire degli sgravi contributivi previsti per il Mezzogiorno.

In realtà, mentre le misure incentivanti erano finalizzate ad incrementare i livelli occupazionali correlati agli insediamenti produttivi, l'Istituto ha dovuto fronteggiare tutta una casistica variamente connotata, in cui tali sgravi venivano pretesi anche in situazioni in cui persisteva lo stesso complesso aziendale, pur con il solo cambiamento dell'assetto proprietario senza la introduzione di nuove realtà produttive.

Tale fenomeno benché superato dall'evolversi della legislazione attinente la particolare materia degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, tende a riproporsi in sede di applicazione della normativa sulle riduzioni contributive per i lavoratori che appartengono alle fasce deboli, in presenza di licenziamenti e riassunzioni avvenute in occasione della traslazione di complessi aziendali.

5. IL DIFFERENZIALE TRA STRUTTURE GIURIDICHE E NUOVI PROCESSI ORGANIZZATIVI NEL SETTORE AGRICOLO

L'esigenza di coerenza tra strutture giuridiche e organizzazione del lavoro è sentita anche nel settore agricolo e il riconoscimento e la disciplina di alcune forme di flessibilità del lavoro costituirebbero il presupposto per lo sviluppo di questo ramo dell'economia che, dopo i ridimensionamenti operati negli anni '60, può offrire nuove potenzialità occupazionali.

A fronte di tali potenzialità, il settore agricolo è invece quello in cui il ricorso a forme di "lavoro nero" trova la massima diffusione.

Infatti, in relazione al fatto che la stagionalità costituisce una caratteristica dei lavori agricoli, le aziende nel reperire mano d'opera in corrispondenza dei picchi di attività, ricorrono all'impiego irregolare di mano d'opera extracomunitaria e di soggetti in cassa integrazione salari o pensionati.

La domanda da parte delle aziende per uno/due mesi di lavoro e in corrispondenza di questo tipo di attività a tempo così limitato, trova riscontro nell'offerta da parte di extracomunitari, pensionati di anzianità in età ancora giovane e cassintegrati, i quali si accontentano di retribuzioni "minime" senza richiedere il versamento dei contributi.

Si tratta di un preoccupante fenomeno di "economia sommersa", purtroppo molto diffuso, perché, da un lato, consente alle aziende agricole di conseguire notevoli risparmi contributivi e, dall'altro, permette a lavoratori espulsi dai processi produttivi per crisi aziendali o pensionati in età ancora "anagraficamente" giovane, di incrementare le proprie risorse finanziarie senza perdere i trattamenti previdenziali ed assistenziali in godimento.