

# IL RUOLO DEI CONTRATTI DI RIALLINEAMENTO: DALLA LEGGE 608 DEL 28 NOVEMBRE 1996 ALLA LEGGE SUL CAPORALATO

di Giulio D'IMPERIO\*

*Sommario:* 1. Introduzione. 2 *Excursus* storico. 3. L'analisi di Ires Cgil sul sommerso che giustifica il ricorso al riallineamento retributivo. 4. I benefici per chi ha aderito al riallineamento. 5. La possibilità di variare il programma di riallineamento retributivo. 6. Le conseguenze per i datori di lavoro che violano il programma di riallineamento.

## 1. Introduzione

Il contratto di riallineamento si fonda su accordi stabiliti in sede provinciale che offrono l'opportunità ad una azienda che aderisce al riallineamento retributivo di autodenunciare il proprio comportamento irregolare, garantendosi l'impunità nel caso in cui riuscisse a completare tale percorso.

\*Ricercatore in Diritto del lavoro presso l'Università "G. Marconi" di Roma.

Ultimamente l'istituto del riallineamento retributivo è stato riproposto dal legislatore attraverso l'articolo 10 della l. n. 199 del 29 ottobre 2016 (legge sul caporalato) solo per le aziende del comparto agricolo che di fatto rappresenta una interpretazione dell'articolo 5 comma 1 del d.l. n. 510/1996, convertito nella l. n. 608 del 28 novembre 1996.<sup>1</sup> Pertanto quanto previsto in tema

<sup>1</sup> Circolare I.N.P.S. n.138 del 12/10/2017.

di riallineamento retributivo dalla legge sul caporalato si riferisce agli accordi di riallineamento già sottoscritti e depositati. Occorre ricordare come la motivazione che giustifica l'introduzione dei contratti di riallineamento è racchiusa nel fatto che si intendeva andare incontro alle piccole imprese ubicate nelle aree del paese in cui le aziende, soprattutto le piccole e quelle rientranti nei settori produttivi maggiormente colpiti dalla competizione internazionale e dalla crisi economica. In pratica questa opportunità era stata ideata per le aziende ubicate nelle aree depresse del Mezzogiorno dove proliferava, e continua ad esserci, forte tensione occupazionale e segmentazioni nell'ambito del mercato del lavoro, nonostante negli anni ci sia stata una evoluzione per quanto attiene le relazioni industriali che hanno prodotto importanti innovazioni nella regolamentazione in ambito della contrattualistica del lavoro.<sup>2</sup>

Potrebbe sembrare in controtendenza, rispetto alle finalità per cui è stato introdotto il riallineamento retributivo, quanto riportato nella recente pronuncia della Suprema Corte<sup>3</sup> che riconosce, a seguito di altre pronunce, la possibilità al professionista di poter beneficiare delle agevolazioni previste dall'articolo 6 del d.l. n. 508/1996, convertito nella l. n. 608/1996. In pratica la Corte di Cassazione ha voluto ribadire quanto affermato precedentemente ovvero che *"anche il professionista intellettuale assume la qualità di imprenditore commerciale quando esercita la professione nell'ambito di un'attività orga-*

*nizzata in forma di impresa, in quanto svolga una distinta e assorbente attività che si contraddistingue da quella professionale per il diverso ruolo che riveste il sostrato organizzativo - il quale cessa di essere meramente strumentale - e per il differente apporto del professionista, non più circoscritto alle prestazioni d'opera intellettuale, ma involgente una prevalente azione di organizzazione, ossia di coordinamento e di controllo dei fattori produttivi, che si affianca all'attività tecnica ai fini della produzione del servizio"*<sup>4</sup>.

E' opportuno ricordare che l'ultima data possibile per le aziende di aderire ad accordi di riallineamento retributivo era il 17 ottobre 2001<sup>5</sup>, in quanto era stato dato alle aziende un anno di tempo per aderire al riallineamento retributivo da quando la Commissione delle Comunità europee aveva deciso il regime di aiuti a favore dello stato italiano.<sup>6</sup> Inoltre l'I.N.P.S. ha fornito indicazioni ai datori di lavoro che hanno deciso di aderire ai programmi di riallineamento.<sup>7</sup>

## 2. Excursus storico

Sono ben otto le disposizioni normative che hanno caratterizzato nel tempo il percorso normativo riferito all'istituto del riallineamento retributivo: l. n. 389 del 7 dicembre 1989, l. n. 210 del 3

<sup>4</sup> Cass. n. 2645/1982; Cass. n. 13.677/2004; Cass., n. 28.312/2011.

<sup>5</sup> Articolo 116 della l. n. 388 del 23 dicembre 2000 (Finanziaria 2001).

<sup>6</sup> Provvedimento Commissione Europea n. SG(2000) D/107593 del 17/10/2000 aiuto di stato 263/A/2000.

<sup>7</sup> Circolare I.N.P.S. n. 59 del 6 marzo 2000; Circolare I.N.P.S. n. 115 del 16 giugno 2000; Circolare I.N.P.S. n. 159 del 6 agosto 2001; Circolare I.N.P.S. n. 194 del 6 novembre 2001.

<sup>2</sup> L. BALDINI - M. TIRABOSCHI, *I contratti di gradualità: delle prime esperienze applicative alla Legge 28 novembre 1996*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, n. 1/997.

<sup>3</sup> Cass. civ. Sez. lav., 14 marzo 2018 n. 6324.

agosto 1990, l. n. 608 del 28 novembre 1996, l. n. 196 del 24 giugno 1997, l. n. 488 del 23 dicembre 1998 (legge Finanziaria 1999), l. n. 488 del 23 dicembre 1999 (legge Finanziaria 2000), l. n. 388 del 23 dicembre 2000 (legge Finanziaria 2001), l. n. 199 del 29 ottobre 2016 (legge sul caporalato).

Inizialmente attraverso gli articoli 1, 6 e 7 della l. n. 389 del 7 dicembre 1989 è stata offerta la possibilità alle imprese che operanti al Sud di beneficiare della fiscalizzazione e degli sgravi contributivi, anche se non elargivano ai propri dipendenti la retribuzione prevista dalla contrattazione collettiva. Il merito riconosciuto da più parti a questa norma è quello di aver per la prima volta abbinato la volontà di far emergere il sommerso, incentivando il datore di lavoro.

La prima norma con cui il legislatore ha disciplinato la procedura che il datore di lavoro deve seguire per accedere all'emersione del lavoro sommerso è identificabile nella l. n. 210 del 3 agosto 1990. Con tale disposizione viene introdotto l'obbligo sia dell'accordo provinciale che quello del verbale di recepimento che dovevano essere depositati obbligatoriamente presso gli ex uffici provinciali del lavoro e le sedi provinciali I.N.P.S. competenti territorialmente.

L'accordo provinciale, stipulato sia dalle organizzazioni imprenditoriali che da quelle sindacali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative in ambito nazionale, si caratterizzava da un programma di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli previsti dalla contrattazione nazionale.

Il verbale di recepimento, indispensabile per ottenere la sospensione della condizione di regolare applicazione

contrattuale per beneficiare degli sgravi e della fiscalizzazione, doveva essere sottoscritto sia dall'impresa che dalle parti che hanno stipulato l'accordo provinciale.

L'articolo 5 della l. n. 608 del 28 novembre 1996 ha avuto il merito di affrontare il problema delle situazioni pregresse che fino ad allora era stato ritenuto un ostacolo per rendere efficace lo strumento del riallineamento retributivo.

All'articolo 23 della l. n. 196 del 24 giugno 1997 (cd. legge Treu) occorre riconoscere il merito di aver individuato nel riallineamento retributivo lo strumento trainante di una azione diffusa per affrontare il fenomeno del lavoro sommerso esteso a tutti i settori produttivi. Inoltre tale disposizione ha previsto la definizione dei criteri minimi di retribuzione e contribuzione relativi al periodo di emersione che prevedono una base non al di sotto del 25% fino ad arrivare al 100%.

L'articolo 75 della legge Finanziaria 1999 ha modificato le aree in cui applicare il riallineamento retributivo escludendo dall'ambito delle regioni meridionali sia l'Abruzzo che il Molise, stabilendo che la regolarizzazione non potrà prescindere dal rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro, prevedendo la definitiva estinzione dei reati connessi e dei procedimenti giudiziari in corso al momento della verifica dell'avvenuto adeguamento, etc..

Inoltre con gli articoli 78 e 79 della l. n. 488 del 23 dicembre 1998 viene focalizzata in modo più mirato la policy relativa all'emersione, andando al di là dell'abbattimento dei costi aziendali.

L'articolo 63 comma 3 della l. n. 488 del 23 dicembre 1999 (Finanziaria 2000) è stato previsto che per promuovere lo

strumento del riallineamento retributivo e favorire la stabilizzazione dei posti di lavoro, il Ministro del lavoro e della Previdenza Sociale doveva emanare un apposito decreto con cui prevedere precise misure agevolative anche contributive entro il limite massimo di 150 miliardi per ciascun anno 2000, 2001 e 2002.

Con la legge Finanziaria 2001 è stato previsto all'articolo 116 comma 3 viene chiarito che ai lavoratori già denunciati agli enti previdenziali ed interessati dai contratti di riallineamento retributivo viene concesso uno sgravio contributivo pari al 50% di quello previsto al comma 2 dello stesso articolo 116.

Infine occorre ricordare che la legge sul caporalato ha di fatto riesumato il contratto di riallineamento retributivo

### **3. L'analisi di Ires Cgil sul sommerso che giustifica il ricorso al riallineamento retributivo**

La relazione del 16 febbraio 2001 effettuata da IRES CGIL, qualche mese prima della scadenza per aderire ai programmi di riallineamento retributivo, chiarisce in modo inequivocabile la necessità di tentare la via del riallineamento retributivo per l'emersione del lavoro sommerso. In primis colpisce la dichiarazione riportata a pagina 13 "*il primo passo concreto per affrontare il grave fenomeno del sommerso nel Mezzogiorno è stato il riallineamento*". In questa frase da un lato si evidenzia il fallimento di tutte le altre politiche volte a combattere il sommerso, dall'altro si evidenzia come l'abbattimento dei costi sia dei costi retributivi che contributivi abbinati ad una sanatoria per tutto il pregresso sia risultata una soluzione vincente, perchè allettante per

numerossime aziende in difficoltà.

Dall'analisi emerge che l'Italia non è sola a dover affrontare il serio problema della illegalità del mercato del lavoro. La metodologia seguita nell'indagine, anche se molto discussa, prevede una comparazione tra i differenti paesi in termini di percentuale di lavoro sommerso sul PIL. In base a tale comparazione l'Italia purtroppo risulta essere in quel momento ai primissimi posti in quanto presenta una quota di sommerso che si aggira intorno ad un quarto del PIL.<sup>8</sup> In pratica nel 1998 in Italia sono presenti oltre 3.000.000 di persone che lavorano in nero. In questo modo è emersa l'esistenza di un vero e proprio mercato del lavoro parallelo che di fatto provocava una concorrenza sleale all'occupazione regolare che necessariamente bisogna far emergere. Effettuando una stima in ambito territoriale italiano emerge come più del 40% della forza lavoro sommersa è attribuibile alle sole regioni meridionali, 22% al Nord ovest, 17% al Nord est e 18% al Centro Italia.<sup>9</sup>

Analizzando poi i diversi settori produttivi emerge in maniera inconfutabile come i settori maggiormente interessati dal lavoro sommerso sono i servizi e le costruzioni ed a seguire ci sono l'agricoltura e l'industria.

Per quanto attiene il comparto agricolo interessante diventa comprendere la motivazione dello straordinario risultato ottenuto di emersione del lavoro sommerso ottenuto attraverso il riallineamento retributivo. Sicuramente le aziende agricole sono state allettate anche dal fatto che la contribuzione

<sup>8</sup> Fonte F. SCHNEIDER (OCSE 1998).

<sup>9</sup> Questi valori sono stati forniti da una indagine prodotta dallo Svimez.

veniva calcolata sulla retribuzione che effettivamente veniva elargita al dipendente e non su quella convenzionale che in questo settore era di gran lunga superiore al salario corrisposto. Altro motivo, evidenziato nella relazione, è dato dal fatto che le agevolazioni contributive previste nel comparto agricolo (es. riduzioni per zone montane e svantaggiate) potevano essere riconosciute soltanto se c'era il rispetto della contrattazione collettiva siano essi nazionali o territoriali.

#### **4. I benefici per chi ha aderito al riallineamento**

Le aziende che hanno deciso di aderire al riallineamento retributivo sono state spinte dalla possibilità di aderire ad un condono a costo zero, in cambio della emersione del lavoro sommerso esistente nella propria realtà aziendale. In pratica l'imprenditore che porta a termine il programma di riallineamento retributivo vedrà estinti i reati stabiliti da leggi speciali in materia contributiva oltre che da premi ed obbligazioni relative a sanzioni amministrative.<sup>10</sup>

Secondo quanto previsto dal d.l. n. 510/1996, successivamente convertito nella L.608/1996, per aderire al riallineamento retributivo risulta indispensabile depositare la sottoscrizione di tali accordi provinciali di recepimento, entro trenta giorni dalla sottoscrizione, presso i competenti uffici provinciali del lavoro e presso le sedi provinciali dell'Inps. Altro passaggio importante da non trascurare riguarda il calcolo degli importi contributivi per le aziende che aderiscono al riallineamento

retributivo, che deve essere effettuato sulle retribuzioni previste dai contratti di riallineamento retributivo.

Uno dei requisiti per cui può attuarsi la sanatoria, è strettamente legato al non mutamento del numero di lavoratori che sono stati indicati nel verbale aziendale di recepimento. È stato comunque precisato nel testo della circolare I.N.P.S. n. 59/2000 che nel caso in cui la forza lavoro dovesse diminuire al termine del programma di riallineamento rispetto a quanto previsto nel verbale di recepimento l'azienda potrà non perdere l'opportunità di usufruire della sanatoria a condizione che versi una somma pari alla differenza tra il minimale retributivo (previsto dall'art. 1, co. 1, della l. n. 389/1989) e la retribuzione corrisposta nel corso del programma di riallineamento per la differenza del numero di lavoratori riscontrata. Addirittura l'azienda ha la possibilità di evitare il pagamento della sanzione se riesce a dimostrare, con una apposita attestazione delle parti che hanno stipulato l'accordo di riallineamento, che la diminuzione della forza lavorativa è avvenuta a seguito della riduzione dell'attività.

Una delle caratteristiche dei numerosi accordi di riallineamento retributivo è l'opportunità offerta ai datori di lavoro di poter retribuire i propri dipendenti nel tempo con importi retributivi inferiori a quelli previsti dalle tabelle dei contratti collettivi nazionali, prevedendo comunque aumenti salariali periodici che entro trentasei mesi devono raggiungere l'importo previsto dalle tabelle dei contratti collettivi nazionali di categoria. In base all'art. 23 della l. n. 196/1997 il lavoratore è garantito dal fatto che la retribuzione relativa al primo anno deve necessariamente risultare inizialmente non inferiore al 25%

<sup>10</sup> Art. 23 Legge n.196 del 24 giugno 1997

dei minimi tabellari previsti dalla contrattazione nazionale per poi arrivare al 50% nei periodi successivi e raggiungere il 100% entro e non oltre 36 mesi.

Nell'analizzare alcuni contratti provinciali di riallineamento si constata che la maggior parte le retribuzioni di partenza sono fissate al 65% rispetto a quelle stabilite dalla contrattazione nazionale (es. accordo del 18 marzo 1996 tra Uniontessile Confapi di Brindisi-Taranto e Lecce e le associazioni di categoria Filta-Cisl e Filtea-Cgil), altri invece partono dal 70% (es. accordo del 3 luglio 1996 tra Assindustria Brindisi, CNA di Brindisi e le associazioni provinciali di Filta-Cisl, Filtea Cgil e Uilta-Uil). Interessante è quanto disciplinato dall'accordo del 18 marzo 1996 dalla Confapi di Brindisi, Lecce e Taranto in cui è stato previsto che le aziende che applicano l'80% della retribuzione prevista dalla contrattazione nazionale di categoria, a seguito di precedenti accordi di gradualità, non hanno la possibilità di ridurre i livelli retributivi per i lavoratori che erano in organico alla data della sottoscrizione dell'accordo provinciale. Ad essi è permesso, invece, di ottenere una sanatoria per i periodi pregressi, poiché la precedente situazione contrattuale viene ritenuta totalmente assorbita.

Molto interessante è la possibilità di aderire al riallineamento retributivo anche alle aziende che erano di nuova costituzione, per evitare che si fossero verificate discriminazioni.<sup>11</sup> Per la stessa motivazione potevano rientrare nel programma del riallineamento retributivo anche coloro che risultavano essere nuovi assunti di aziende già preesistenti.

<sup>11</sup> Circolare I.N.P.S. n. 50/2000.

### **5. La possibilità di variare il programma di riallineamento retributivo**

Nell'ambito del contratto di riallineamento retributivo è prevista anche la possibilità di introdurre delle variazioni, questo in virtù del fatto che precedentemente ci si era resi conto che le diverse aziende erano state costrette a dover abbandonare il proprio piano di allineamento retributivo perchè per loro non più sostenibile.

Pertanto a seguito della l. n. 608/1996 le aziende possono effettuare dei cambiamenti agli accordi di riallineamento retributivo, purchè tale modifica avvenga una sola volta e sia giustificata dal fatto che si siano verificati eventi imprevedibili che incidono in modo significativo sulle variazioni retributive previste al momento della stipula dell'accordo provinciale. Analizzando, ad esempio, l'accordo di riallineamento retributivo stipulato il 3 luglio 1996 tra Assindustria di Brindisi, CNA di Brindisi e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea Cgil e Uilta-Uil (Brindisi-CNA), emerge la possibilità di procedere ad una analisi dalla situazione produttiva quando si è giunti a 12 mesi dal raggiungimento dell'ultima tappa del contratto di riallineamento. Tale analisi è stata introdotta per verificare se il contratto di riallineamento retributivo risulti essere ancora compatibile con quelle che sono le esigenze del territorio sia da un punto di vista produttivo che economico che sociale.

Differenti invece sono gli interventi relativi alla variazione di programma del riallineamento retributivo posti in essere sia dall'accordo stipulato il 9 maggio 1996 tra l'Unione degli industriali della provincia di Avellino, l'Unione Irpinia Artigiani e le Associa-

zioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea Cgil e Uilta-Uil e l'accordo stipulato il 19 giugno 1996 tra l'Associazione Industriali Abbigliamento e maglieria Moda Industria, l'Assindustria di Taranto ed i rappresentanti dei sindacati di categoria a livello nazionale regionale e provinciale della provincia di Taranto. In entrambi gli accordi è stato previsto che entro 3 o 6 mesi dall'ultima tappa prevista dal contratto di riallineamento retributivo le parti firmatarie del contratto verificheranno se ci sono le condizioni per continuare il programma di riallineamento per portarlo a termine.

#### **6. Le conseguenze per i datori di lavoro che violano il programma di riallineamento**

L'azienda che non porta a termine il programma di riallineamento, perde una enorme possibilità di sanare la sua situazione relativamente anche al pregresso, così come ribadito dall'I.N.P.S. con al Circolare n. 59/2000.

Pertanto tutte le pendenze anche a titolo di sgravi, fiscalizzazioni e sanzioni per elusione od addirittura evasione degli obblighi contributivi vengono automaticamente meno. È salva però la possibilità di estinguere sia le sanzioni amministrative che le contravvenzioni nel caso in cui l'azienda porta a termine la rateizzazione delle somme contributive dovute per i lavoratori ed i relativi periodi antecedenti all'accordo di riallineamento indicati in sede di sottoscrizione del verbale aziendale di recepimento. Differentemente viene invece trattato il caso del mancato versamento di una o più rate per la sanatoria dei periodi pregresso. Tale situazione non comporta la perdita dei benefici relati-

vi al riallineamento retributivo, quando l'azienda rispetta il programma, poiché il mancato versamento di una o più rate viene ritenuto un inadempimento ad un obbligo di pagamento rateale. In questo caso all'azienda basterà effettuare una richiesta di versamento del residuo del debito, maggiorato delle sanzioni e delle somme accessorie previste dalla attuale normativa.

## Abstract

*L'autore ha analizzato con puntualità uno degli strumenti normativi utili a far emergere il lavoro sommerso: il contratto di riallineamento ancora oggi riconosciuto dalla legge sul caporalato. Non solo ha analizzato tale istituto sotto tutti i punti di vista, evidenziando i risultati ottenuti a seguito di numerosi rapporti di lavoro regolarizzati, descrivendo i benefici per chi ha aderito ed i rischi per chi viola le regole del contratto di riallineamento retributivo.*

The author has timely analyzed one of the regulatory tools useful to bring out undeclared work: the realignment contract still recognized today by the law on caporalato. Not only did it analyze this institution from all points of view, highlighting the results obtained as a result of numerous regularized employment relationships, describing the benefits for those who have joined and the risks for those who violate the rules of the salary realignment contract.