

LA MODULISTICA UNICA DELL'I.N.L. NON PUO' INCIDERE SULLA TITOLARITÀ DELLA PRETESA CONTRIBUTIVA

di Francesco DI BONO*

Sommario: 1. Premessa. 2. L'avviso di addebito I.N.P.S. per il recupero dei crediti previdenziali. 3. Il ricorso amministrativo. 4. Il ricorso per accertamento negativo della pretesa contributiva. 4.1. L'onere della prova. 4.2. La sentenza emessa all'esito del procedimento giudiziario. 5. I chiarimenti dell'I.N.L.: nota Circolare prot. n. 5785 del 4/7/2018.

1. Premessa

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro - Direzione Centrale Vigilanza, con nota Circolare prot. n. 5785 del 4/7/2018, ha fornito chiarimenti al suo personale in servizio presso gli uffici legali e contenzioso in ordine alle azioni di accertamento negativo avverso i verbali in materia previdenziale. Come noto, il d.lgs. n. 149/2015 ha istituito l'Ispet-

torato nazionale del lavoro¹ con il compito di svolgere le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'I.N.P.S. e dall'I.N.A.I.L. con il fine dichiarato di assicurare omogeneità operative di tutto il personale con funzioni di vigilanza

* Avvocato, funzionario presso l'ufficio legale dell'I.T.L. di Bari

¹ Come recita l'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 (S.O. n. 53 alla G.U. 23 settembre 2015, n. 221), è istituita, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, una "Agenzia unica" per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'I.N.P.S. e dell'I.N.A.I.L..

in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria.

Nonostante i buoni propositi di carattere programmatico, la riforma dell'ispezione del lavoro ha presentato, da subito, delle criticità in ordine alla gestione delle attività svolte da Enti aventi organizzazione e competenze differenziate.

Le difficoltà iniziali si sono rivelate ancor più evidenti nel corso del tempo in ragione del fatto che i funzionari ispettivi provenienti dal Ministero del Lavoro, I.N.P.S. ed I.N.A.I.L., pur facendo parte formalmente dell'I.N.L., utilizzano una modulistica unica, con l'intestazione I.N.L., per la verbalizzazione degli atti anche laddove l'accertamento non sia "integrato" ma abbia ad oggetto solo i profili contributivi.

In buona sostanza, un accertamento ispettivo condotto da parte degli ispettori che un tempo appartenevano al Ministero del Lavoro, ora facenti parte della "comune casa" dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, potrebbe concludersi con la notifica di un verbale unico di accertamento con il logo I.N.L. avente ad oggetto esclusivamente la contestazione di violazioni relative ad omissioni contributive da parte del datore di lavoro, prescindendo da altri aspetti attinenti la disciplina lavoristica.

Proprio questa è la fattispecie presa in esame dalla recente circolare dell'I.N.L. attraverso la quale si è voluto affermare il principio che l'utilizzo di una modulistica unica non può in alcun modo incidere sulla titolarità della pretesa contributiva, accertata dal personale ispettivo, restante in capo ai rispettivi istituti.

2. L'avviso di addebito I.N.P.S. per il recupero dei crediti previdenziali

L'articolo 30 del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010, ha introdotto con effetto dal 1 gennaio 2011 uno strumento di riscossione, relativo al recupero di somme a qualsiasi titolo dovute dall'I.N.P.S. effettuato mediante la notifica di un avviso di addebito con valore di titolo esecutivo contenente l'intimazione ad adempiere l'obbligo di pagamento delle medesime somme. La *ratio* dell'introduzione di un nuovo sistema di riscossione è da rinvenire nella volontà legislativa di porre in essere una semplificazione del processo di gestione del recupero dei crediti contributivi, a sua volta finalizzata ad un più efficace contrasto del fenomeno dell'omissione e dell'evasione contributiva.

Rispetto al sistema previgente costituito dalla cartella esattoriale, la principale novità dell'avviso di addebito consiste nel fatto che dal 1° gennaio 2011 l'I.N.P.S. non si avvale più del "ruolo" per recuperare i propri crediti.

Precedentemente alla riforma operata nel 2010 era previsto che l'I.N.P.S., una volta accertata l'esistenza di un credito contributivo non versato, avesse in primo luogo la facoltà di richiedere il pagamento al debitore mediante la predisposizione di un avviso bonario, concedendogli un termine di 30 giorni entro il quale poter adempiere o poter chiedere una rateazione del debito ed in pendenza del quale l'Istituto non poteva procedere all'iscrizione a ruolo del credito.² In secondo luogo, ed in caso di mancato pagamento delle somme ed entro il termine indicato nell'avvi-

² Art. 24, comma 2, d.lgs. n. 46/1999.

so bonario, l'Istituto poteva procedere all'iscrizione a ruolo del credito previdenziale, "corredato" delle relative sanzioni e degli interessi. A questo punto l'I.N.P.S. cedeva i crediti e le sanzioni iscritti a ruolo ad una società per azioni avente per oggetto esclusivo l'acquisto e la cartolarizzazione di tali crediti (la Scci S.p.a.), e, contestualmente, consegnava il ruolo alla società di riscossione Equitalia S.p.a., costituita nel 2005, che si occupava del recupero coattivo del credito. Era Equitalia, quindi, a notificare il titolo esecutivo volto al recupero del credito contributivo al debitore, formando una cartella di pagamento ed occupandosi, successivamente, di ogni attività relativa all'esecuzione forzata.

Invece, a partire dal 2011, per effetto della riforma, l'I.N.P.S., qualora il credito derivi da un accertamento d'ufficio o da una verifica ispettiva, notifica al contribuente l'atto di accertamento/verbale unico di accertamento e di notificazione (nel caso di accertamenti ispettivi) o la lettera di diffida (nel caso di accertamenti d'ufficio) contenente l'intimazione ad adempiere entro 60 giorni.

Contestualmente alla predetta notifica, invia l'avviso di addebito al concessionario per la riscossione, il quale decorso il termine di 60 giorni senza che sia intervenuto uno spontaneo pagamento può, senz'altro avviso, avviare le procedure di espropriazione forzata a carico del soggetto tenuto al pagamento. Per quanto riguarda il contenuto dell'avviso di addebito, esso è individuato dall'art. 30, comma 2, del citato d.l. n. 78/2010, ai sensi del quale tale documento deve contenere, a pena di nullità, i seguenti elementi: 1) l'indicazione della sede I.N.P.S. competente; 2) il codice fiscale e i dati anagrafici del

debitore e il domicilio fiscale rilevato dall'anagrafe tributaria alla data di formazione dell'avviso di addebito; 3) l'indicazione dell'Agente di riscossione competente in base al domicilio fiscale del debitore; 4) la tipologia dei crediti, con l'informazione della gestione previdenziale di riferimento e, in caso di crediti derivanti da atto di accertamento dell'I.N.P.S. o di altri Enti, l'indicazione degli estremi dell'atto e la relativa data di notifica; 5) l'anno e il periodo di riferimento del credito; 6) l'importo del credito distinto per singolo periodo ripartito tra quota capitale, sanzioni e interessi ove dovuti; 7) l'importo totale dei crediti contenuti nell'avviso, comprensivi dei compensi del servizio di riscossione; 8) l'intimazione ad adempiere l'obbligo di pagamento degli importi in esso indicati entro il termine di 60 giorni con l'indicazione che, in mancanza del pagamento, l'Agente della Riscossione, senza la preventiva notifica della cartella di pagamento, procederà ad espropriazione forzata, con i poteri, le facoltà e le modalità che disciplinano la riscossione a mezzo ruolo; 9) l'indicazione delle modalità di pagamento; 10) l'indicazione che la riscossione dell'avviso è effettuata dal competente Agente della Riscossione; 11) l'indicazione del responsabile del procedimento; 12) la sottoscrizione, anche mediante firma elettronica, del responsabile dell'ufficio che ha emesso l'atto. Il contenuto minimo dell'avviso di addebito, previsto dall'art. 30, comma 2, è obbligatorio, a pena di nullità. L'avviso, pertanto, costituisce un atto a forma solenne vincolata, con la conseguenza che deve essere notificato al debitore nelle modalità previste dall'art. 30, comma 4, del medesimo d.l. n. 78/2010.

3. Il ricorso amministrativo

Contro i provvedimenti dell'I.N.P.S. da cui discendono pretese contributive è solitamente concesso il rimedio del ricorso amministrativo i cui termini sono perentori, diretto a diversi organi e uffici, a seconda della natura della pretesa. A differenza del contenzioso legato alle prestazioni previdenziali, che prevedono l'obbligatorietà del ricorso amministrativo, a pena di improcedibilità dell'azione giudiziaria, la contestazione dell'obbligo contributivo normalmente non richiede l'obbligatorio svolgimento della fase amministrativa. Il ricorso amministrativo assume una particolare rilevanza, almeno sotto il profilo pratico, quando preceda la formazione e la notifica di un avviso di addebito. Ad avviso di addebito già notificato, invece, la proposizione del ricorso amministrativo non sospende i termini di opposizione di cui all'art. 24, d.lgs. n. 46/1999, considerando che i tempi di riscontro da parte degli organi deputati a esaminare il ricorso amministrativo corrispondono solitamente a 90 giorni e che tante volte il ricorso va incontro alla sorte del cd. silenzio-rigetto. L'annullamento di un atto in autotutela, costituisce un potere dell'Ente previdenziale, specie quando la pretesa contributiva contenuta nell'avviso di addebito sia divenuta definitiva e non più contestabile.

4. Il ricorso per accertamento negativo della pretesa contributiva

A seguito della novella legislativa, qualora si voglia contestare il merito della pretesa contributiva, avanzata dall'I.N.P.S. tramite la notifica di un avviso di addebito, può esperirsi l'azione giudiziale. Il ricorso, disciplinato dai

commi 5 e 6 dell'art. 24 del d.lgs. n. 46/1999, va proposto dinanzi al Giudice del lavoro territorialmente competente entro il termine perentorio di 40 giorni dalla notifica di tale documento. Dopo essere stato depositato presso la cancelleria del giudice competente, il ricorso va notificato all'ente impositore (comma 5). Per quanto riguarda la disciplina del procedimento, la disposizione opera un rinvio agli artt. 442 e seguenti del c.p.c.. Nel corso del giudizio di primo grado il Giudice del lavoro può sospendere l'esecuzione del ruolo per gravi motivi (comma 6). Per quanto riguarda la competenza territoriale, la Suprema Corte è pacifica nell'affermare che, ai sensi dell'art. 444, comma 3, c.p.c., il Giudice del lavoro territorialmente competente a conoscere di tale procedimento è il giudice del luogo ove ha sede l'ufficio dell'ente preposto ad esaminare la posizione assicurativa e previdenziale dei lavoratori.

Ne consegue che, ove nei confronti di uno stesso datore di lavoro siano state emesse più cartelle di pagamento, da parte di diversi Istituti, nella specie I.N.A.I.L. e I.N.P.S., le relative opposizioni devono essere proposte e coltivate separatamente dinanzi ai diversi giudici territorialmente competenti, trattandosi di competenza per materia funzionale e inderogabile.³ Diverso il caso in cui l'opponente sia un lavoratore autonomo, un professionista, artigiano commerciante, coltivatore diretto. Con riferimento a queste ipotesi, la Corte di Cassazione, già in epoca risalente, ha precisato che la competenza per territorio va individuata,

³ Cfr. Cass., 28 aprile 2003, n. 6619; Cass., 19 agosto 2005, n. 17038; Cass., 18 settembre 2006, n. 20079; Cass., 14 dicembre 2006, n. 26745.

ex art. 444, comma 1, c.p.c., nel luogo di residenza del soggetto ricorrente, atteso che il disposto di cui al comma 3 della stessa norma, che prevede la competenza territoriale del Tribunale ove ha sede l'Ente creditore per le controversie relative agli obblighi dei datori di lavoro, non è suscettibile di applicazione in via analogica al di fuori dei casi espressamente contemplati, trattandosi di un'eccezione al comma 1. Con orientamento ormai costante, la Suprema Corte afferma che, una volta decorso il termine indicato dall'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 46/1999, il credito dell'Istituto previdenziale diventa incontrovertibile, cioè non più contestabile da parte del debitore, il quale perde così la possibilità di far valere qualsiasi vizio dell'atto, tanto quelli di natura formale quanto quelli inerenti merito della pretesa.

Secondo la Cassazione, l'incontrovertibilità della pretesa comporta che un titolo stragiudiziale, qual è l'avviso di addebito, divenga definitivo, prestando concretamente effetti del tutto paragonabili a quelli del giudicato.⁴ Sostiene, infatti, la Corte, a proposito di questo effetto sostanziale della mancata opposizione all'avviso di addebito da parte del destinatario dello stesso, che «non solamente i titoli esecutivi giudiziali sono passibili di diventare definitivi, cioè incontrovertibili con effetti analoghi al giudicato, in caso di mancata opposizione o di opposizione proposta fuori termine, poiché, tenuto conto delle leggi speciali che sono state emanate in diverse materie e con le quali il legislatore ha consentito agli organi della Pubblica amministrazione di ordinare ai privati, mediante

ingiunzioni, il pagamento di somme di danaro, la giurisprudenza di legittimità aveva già avuto modo di individuare i cd. titoli paragiudiziali, per i quali, al pari di quelli giudiziali, è previsto un termine perentorio per la relativa opposizione davanti al Giudice ordinario; con la conseguenza che tali titoli diventano definitivi in caso di omessa opposizione ovvero di opposizione tardiva, in quanto proposta dopo la scadenza del termine e tale dichiarata dal Giudice a conclusione del relativo giudizio».

4.1 L'onere della prova

Nel giudizio di accertamento negativo della pretesa avanzata stragiudizialmente dal convenuto l'onere della prova dei fatti costitutivi di questa pretesa grava sul convenuto in senso formale ma attore in senso sostanziale. Incombe, infatti, sull'Istituto previdenziale la prova dei fatti costitutivi del credito preteso, rispetto ai quali il verbale non riveste efficacia probatoria. L'opposto indirizzo giurisprudenziale,⁵ per lungo tempo dominante, secondo cui l'onere della prova grava sul soggetto che agisce in giudizio aggraverebbe ingiustificatamente la posizione di soggetti indotti a promuovere un'azione di accertamento negativo dalle iniziative stragiudiziali dell'I.N.P.S. mediante strumenti particolarmente efficaci. L'attore in accertamento negativo non fa valere il diritto oggetto dell'accertamento giudiziale, ma, al contrario, ne postula l'inesistenza, ed è invece il convenuto che virtualmente fa valere tale diritto, essendo la parte controinteressata ri-

⁴ Cass., 1° luglio 2008, n. 17978.

⁵ Cfr. Cass. n. 11751/2004, Cass.n. 23229/2004, Cass.n. 2032/2006, Cass.n. 384/2007.

spetto all'azione di accertamento negativo. Sul punto, una sentenza di particolare rilievo della Suprema Corte⁶ ha affermato, a ragione, che nell'azione di accertamento negativo l'onere della prova dei fatti costitutivi della pretesa avanzata stragiudizialmente dal convenuto incombe su questo, che è attore in senso sostanziale in quanto titolare del diritto di cui l'attore in senso formale nega l'esistenza.⁷

4.2 La sentenza emessa all'esito del procedimento giudiziario

Il ricorso per accertamento negativo della pretesa contributiva è volto ad accertare l'inesistenza o l'infondatezza della pretesa contributiva rivendicata dall'Inps ed è destinato a concludersi con una pronuncia di mero accertamento sull'esistenza o meno della pretesa contributiva. Il procedimento in esame si sviluppa secondo le norme processuali previste in relazione al rito del lavoro. Così, all'udienza di discussione ex art. 420 c.p.c., all'esito delle eventuali assunzioni probatorie disposte dal giudice e della discussione delle parti e della presentazione delle loro conclusioni, il giudice stesso darà lettura del dispositivo della sentenza, che dovrà poi depositare in cancelleria corredata dell'indicazione dei motivi. Quanto al contenuto della sentenza, essa può essere di accoglimento dell'opposizione, in tal modo

⁶ Cass. n. 2638/2014.

⁷ Questo esatto orientamento è condiviso anche da Cass. 17 luglio 2008, n. 19762.; Cass. 1° dicembre 2008, n. 28516; Cass. 18 maggio 2010, n. 12108; Cass. 10 novembre 2010, n. 22862; Cass. 6 settembre 2012, n. 14965. Invece l'orientamento opposto, più risalente, era affermato da Cass. 13 novembre 2004, n. 23229 e dalle conformi Cass. nn. 11751/2004, 2032/2006, 384/2007.

dichiarando inesistente il credito contributivo vantato dall'I.N.P.S. e quindi annullando l'avviso di addebito emesso dall'Ente; oppure di rigetto dell'opposizione, con ciò confermando l'avviso di addebito che potrà così essere portato in esecuzione pure nel caso in cui la sua efficacia esecutiva fosse stata precedentemente sospesa. La sentenza di primo grado sarà, naturalmente, impugnabile mediante gli ordinari mezzi di gravame.

5. I chiarimenti dell'I.N.L.: nota Circolare prot. n. 5785 del 4/7/2018

Stante lo svolgimento di attività ispettiva da parte dei tre soggetti entrati a far parte della neo istituita Agenzia, rappresentata dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, vale a dire gli ispettori provenienti dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, I.N.P.S. ed I.N.A.I.L., possono di frequente verificarsi casi in cui venga notificato al datore di lavoro un verbale unico di accertamento da parte dei funzionari dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, con il logo I.N.L., avente ad oggetto esclusivamente delle omissioni di carattere contributivo. Ebbene, in questo caso il datore di lavoro potrebbe, erroneamente, impugnare giudizialmente il verbale unico di accertamento chiamando in causa l'Ispettorato Territoriale del Lavoro invece dell'I.N.P.S., da intendersi quale unico soggetto titolare della pretesa contributiva. L'annosa questione è stata recentemente risolta da un intervento della Direzione Centrale Vigilanza dell'I.N.L.: l'apposizione del logo di ogni amministrazione sul verbale ispettivo, si afferma nella circolare dell'I.N.L., prot. n. 5785 del 4/7/2018, non può incidere sull'impu-

tazione giuridica dei diritti di credito che dal medesimo originano, atteso che le risultanze dell'accertamento, così come esplicate nel verbale, sono azionabili esclusivamente da parte del soggetto cui, di volta in volta, fa capo la pretesa creditoria e per il tramite degli strumenti giuridici previsti dall'ordinamento, differenziati in ragione della tipologia di accertamento. In ragione di quanto sopra, qualora oggetto di impugnazione sia un verbale contributivo, la pretesa fatta valere nel giudizio va ad integrare unicamente una controversia di tipo previdenziale nella quale, pertanto, sono parti necessarie esclusivamente l'istituto creditore ed il datore di lavoro. Pertanto, gli Ispettorati Territoriali del Lavoro nei predetti casi saranno tenuti a provvedere nei seguenti termini: qualora la *vocatio in ius* riguardi unicamente l'Ispettorato, sarà cura degli uffici territoriali interessati trasmettere con la massima tempestività alla sede I.N.P.S. o I.N.A.I.L. competente, nonché alle rispettive Avvocature, affinché possano valutare l'intervento volontario ai sensi dell'art. 105 c.p.c.; contestualmente, gli uffici si costituiranno in giudizio deducendo il difetto di legittimazione passiva chiamando in causa, ai sensi dell'art. 106 c.p.c., l'istituto previdenziale competente, quale effettivo obbligato passivo. Allo stesso modo, qualora gli ispettorati territoriali del lavoro siano chiamati unitamente agli istituti I.N.P.S. ed I.N.A.I.L., eccipiranno, nei relativi giudizi, il proprio difetto di legittimazione passiva ai fini dell'estromissione dal giudizio, onde evitare le conseguenze negative di una eventuale soccombenza. A tale riguardo, si rammenta che l'eccezione del difetto di legittimazione passiva, unitamente alla chiamata del terzo, consente al Giudice di pronunciarsi di-

rettamente nei confronti del soggetto chiamato senza necessità che il convenuto debba formalizzare la richiesta di manleva in relazione al *petitum* ed alle spese.⁸

Le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

⁸ Cfr. Cass. civ. Sez I, 29 novembre 2016, n. 24294; Cass. civ. Sez. I, 5 giugno 2007, n. 13165 e Cass. civ. Sez. III, 11 gennaio 2006, n. 254.

Abstract

Il presente lavoro prende in esame alcuni aspetti di carattere processuale afferenti l'opposizione giudiziale ai verbali ispettivi contenenti, esclusivamente, contestazioni di carattere contributivo. L'analisi pone in evidenza un recente chiarimento da parte dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in ordine alla legittimazione passiva in giudizio. Le problematiche sono affrontate tenendo conto del complesso assetto degli organi ispettivi a seguito dell'istituzione, dal 1/1/2017, dell'I.N.L..

The present work examines certain aspects of a procedural nature concerning judicial objection to the inspection reports containing, exclusively, contestations of a contributory nature. The analysis highlights a recent clarification by the National Labor Inspectorate regarding the passive legitimation in court. The issues are dealt with taking into account the complex structure of the inspection bodies following the institution of the I.N.L. from 1/1/2017.