

Corte d'Appello Perugia Civile

Sentenza 9 aprile 2024

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DI APPELLO di PERUGIA
SEZIONE CIVILE**

nelle persone dei seguenti magistrati:

dott.ssa Claudia Matteini Presidente

dott. Claudio Baglioni Consigliere

dott.ssa Arianna De Martino Consigliere Relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. r.g. 707 /2022 promossa da:



APPELLANTE

Contro

Ispettorato Territoriale del lavoro di Perugia

APPELLATO

avente ad

OGGETTO

Azione di accertamento negativo- Impugnazione ordinanza ex art. 702 bis c.p.c. Rcp 3325/2022 del 10/11/2022 emessa dal Tribunale di Perugia sulle

CONCLUSIONI DEI PROCURATORI DELLE PARTI

come in atti

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

Con "atto di ricorso per l'accertamento dell'illegittimità del verbale unico di accertamento e notificazione" l'impresa oggi appellante, premesso di aver ricevuto la notifica di verbale di accertamento e diffida ad adempiere da parte dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Perugia con cui le era stata contestata l'illegittimità, per carente o inidonea documentazione giustificativa, di alcuni pagamenti in busta paga ai dipendenti, effettuati a titolo di rimborsi chilometrici e rimborsi a piè di lista, e che gli ispettori avevano assoggettato a contribuzione gli importi erogati ai lavoratori a tale titolo, ha promosso un'azione di accertamento negativo del credito previdenziale, osservando che l'onere della prova sulla fondatezza della pretesa contributiva era a carico di controparte e che comunque la ricorrente era in grado di provare la corretta spettanza dei rimborsi effettuati ai propri dipendenti. Concludeva chiedendo di dichiarare l'illegittimità ed infondatezza delle risultanze del verbale impugnato e della conseguente diffida ad adempiere.

L'ispettorato si costituiva tramite propri funzionari delegati ed eccepiva l'inammissibilità del ricorso in quanto i verbali ispettivi sono atti endoprocedimentali privi di efficacia di titolo esecutivo e non autonomamente impugnabili, ritenendo dunque che difettesse l'interesse ad agire. All'udienza del 23.6.2022 il giudice designato si riservava ed all'esito emetteva ordinanza ex art. 702 ter c.p.c. - qualificando l'azione introdotta come art. 702 bis c.p.c. - con la quale dichiarava inammissibile il ricorso e condannava la ricorrente al pagamento delle spese processuali.

Avverso detta ordinanza propone appello ■■■ con atto di citazione ex art. 702 quater c.p.c.. L'appellante dichiara di aver seguito, per l'impugnazione, la forma indicata dal primo giudice, pur contestando la qualificazione data; osserva che i procedimenti di opposizione a sanzione amministrativa di competenza dell'Ispettorato del lavoro non rientrano fra le controversie ex art. 409 e 442 c.p.c., dovendosi fare riferimento al giudice naturale delle controversie e non al rito applicato. Nel merito contesta l'illegittimità della decisione, che non ha considerato che sussiste l'interesse ad agire ex art. 24 comma 3 del DL 46/1999, al fine di paralizzare la pretesa sanzionatoria e dunque l'iscrizione a ruolo del credito dell'ente; rileva, oltretutto, che il verbale contiene già il calcolo di contributi e sanzioni e ne intima il pagamento e che la ditta ha dovuto procedere al pagamento dell'importo preteso, ancorché con riserva di ripetizione, al fine di impedire la mancata concessione del DURC che avrebbe paralizzato l'attività di impresa. Nel merito ribadisce le argomentazioni svolte in primo grado, sia con riguardo all'onere della prova gravante sull'ispettorato, sia sulla correttezza dei rimborsi operati ai dipendenti.

Ha concluso chiedendo la riforma dell'ordinanza e per l'effetto di dichiarare l'illegittimità ed infondatezza delle risultanze del verbale impugnato e della conseguente diffida ad adempiere. L'appellato si costituiva ■■■ eccependo l'inammissibilità dell'appello per tardività e chiedendo in ogni caso il rigetto dell'impugnazione, a fronte di consolidata giurisprudenza che afferma la non impugnabilità dei verbali unici di accertamento dell'ITL in quanto atti endoprocedimentali.

Costituito il contraddittorio, all'udienza del 4.4.2024 le parti hanno rinunciato ai termini per deposito comparse conclusionali e la causa è stata dunque immediatamente trattenuta in decisione.

Orbene, va premesso che la forma dell'appello discende dalla qualificazione data alla controversia in primo grado, quand'anche erronea, in forza del principio di ultrattività del rito. Esso comporta che l'individuazione del mezzo di impugnazione esperibile deve avvenire in base al principio dell'apparenza, cioè con riguardo esclusivo alla qualificazione, anche implicita, dell'azione e del provvedimento compiuta dal giudice e trova fondamento nel fatto che il mutamento del rito, con cui il processo è erroneamente iniziato, compete esclusivamente al giudice (cfr. Cass. 23390/20; Cass. 17646/21; Cass. scz. un. 4617/11).

Nel caso di specie il giudice di prime cure ha espressamente qualificato l'azione ex art. 702 bis c.p.c., escludendo che si trattasse di un'opposizione ad ordinanza ingiunzione, benché il processo fosse iniziato con ricorso e non con atto di citazione.

Correttamente, quindi, l'appellante ha proposto appello con atto di citazione ex art. 702 quater c.p.c., notificato il 5.12.2022 e dunque entro i trenta giorni dalla comunicazione dell'impugnata ordinanza (10.11.2022).

A nulla rileva che, per mero disguido, la Corte abbia fissato udienza di comparizione assegnando un termine per la notifica, come se si fosse trattato di procedimento ex art. 6 del decreto 150/2011, e che parte appellante abbia provveduto alla notifica di tale decreto di fissazione udienza a controparte in data 10.1.2023. Riscontrato l'errore, infatti, il 27.2.2023 il Presidente della Corte ha revocato tale decreto, ma il procedimento era stato già tempestivamente incardinato mediante la notifica della citazione, che, come sopra precisato, è avvenuta nei termini di legge.

L'appello si fonda essenzialmente sulla contestazione della pronuncia adottata in primo grado (inammissibilità), rilevando come essa contrasti sia con il dato normativo (art. 24 comma 3 DI 46/99) che contempla l'ipotesi in cui l'accertamento viene impugnato dinanzi all'Autorità giudiziaria, sia con la logica perché, diversamente opinando, considerato che la società intimata ha già pagato le somme pretese (e che dunque mai avrebbe mai ricevuto la notifica di un'ordinanza ingiunzione) il verbale ispettivo acquisterebbe la medesima autorità inattaccabile di una sentenza passata in giudicato. Tali argomentazioni, sebbene suggestive, non colgono nel segno.

È pacifico, oltre che riscontrabile dalla mera lettura del documento, che l'atto impugnato è un verbale di accertamento mediante il quale l'Ispettorato del Lavoro ha contestato (...) che tutta una serie di rimborsi, erogati ai propri dipendenti in forma esente da contribuzione e tassazione, con le diciture "rimborsi chilometrici" e "rimborsi a piè di lista", costituirebbero in realtà retribuzione, in quanto è stata ravvisata insufficienza o inidoneità delle cosiddette "pezze giustificative". I verbalizzanti hanno dunque assoggettato a contribuzione gli importi esenti erogati ai lavoratori, calcolando euro 40.084,42 per contributi ed euro 6.746,19 per sanzioni, per un totale di euro 46.830,61, somme che l'impresa è stata diffidata a versare entro 30 giorni dalla notifica del verbale di accertamento. L'appellante espone di aver versato tali somme, con riserva di ripetizione, al solo fine di evitare ostacoli al rilascio del DURC nonché per evitare di essere soggetta ad ulteriori sanzioni.

Da un lato, dunque, occorre osservare che non può negarsi la permanenza di un interesse dell'odierna appellante a contestare l'avversa pretesa; dall'altro, tuttavia, si evidenzia che lo strumento prescelto è errato e che pare corretta la pronuncia di inammissibilità adottata dal giudice di prime cure. Procedendo con ordine, il verbale ispettivo, in caso di inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale, può contenere la diffida al trasgressore alla regolarizzazione delle inosservanze riscontrate, con possibilità di pagamento delle sanzioni in misura ridotta (art. 13 D Lgs 124/2004). Gli articoli 16 e 17 del medesimo testo normativo disciplinano il ricorso in via amministrativa avverso gli atti di accertamento adottati dall'ispettorato. Il sistema non è dunque certamente privo di tutele, anche prima e a prescindere dall'emissione dell'ordinanza ingiunzione, per il destinatario dell'accertamento ritenuto illegittimo.

In sostanza, l'art. 17 dlgs 124/04 disciplina la possibilità di ricorrere in via amministrativa avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro, ed al comma 3 prevede che il ricorso sospende i termini di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689, artt. 14, 18 e 22, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali. Ne deriva che il legislatore ha previsto due rimedi alternativi, e per nulla interdipendenti, avverso l'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità Amministrativa, il quale abbia come presupposto l'asserita commissione di un illecito amministrativo in violazione di disposizioni di legge poste a tutela dei rapporti di lavoro.

L'accertamento cui si riferisce l'art. 24 del decreto 46/1999, rubricato "Iscrizioni a ruolo dei crediti degli enti previdenziali" - che contempla la possibilità di un ricorso avverso l'accertamento dell'Ufficio dinanzi all'autorità giudiziaria - si riferisce, evidentemente, ad un'azione di contestazione del credito previdenziale effettuata nei confronti dell'INPS, quale legittimo contraddittore, e dinanzi al Giudice del Lavoro ex art 442 c.p.c. Non a caso, i precedenti di merito citati dalla difesa dell'appellante riguardano controversie di natura lavoristica e sono stati pronunciati da giudici del lavoro.

La competenza del giudice ordinario sussiste solo in relazione alle ordinanze ingiunzioni ex art 6 decreto 150/2011.

L'interessato può quindi impugnare il verbale di accertamento ispettivo nei confronti dell'Inps, al fine di impedire che l'ente avanzi pretese creditorie in forza degli esiti di detto accertamento. In tal caso, legittimato passivo è l'Inps, e l'oggetto della domanda giudiziale consiste nell'accertamento di insussistenza della pretesa creditoria che l'ente suddetto possa avanzare nei confronti del datore di lavoro, in forza del rapporto contributivo che intercorre col medesimo.

Viceversa, l'interesse ex art. 100 c.p.c. ad accertare in via giudiziale la legittimità o meno di esercizio del potere di comminare le sanzioni da parte dell'Ispettorato - nell'ambito di un processo che veda quest'ultimo come unico contraddittore - sorge nel momento in cui tale Autorità Amministrativa abbia

adottato, a conclusione del relativo iter procedimentale, l'ordinanza-ingiunzione, ossia il solo provvedimento a rilevanza esterna, idoneo ad incidere nella sfera giuridico patrimoniale del ritenuto ha mera rilevanza endoprocedimentale e, per quanto detto innanzi, non fa sorgere l'interesse all'accertamento giudiziale negativo.

Non è dunque ammissibile un'autonoma azione di accertamento del verbale di accertamento dell'Ispettorato del lavoro, seppur notificato unitamente al preannuncio di sanzioni pecunarie.

In proposito rilevano anche i principi affermati da numerose pronunce della Suprema Corte (Cassazione sez. lavoro 19348/2023, Cass. 12/07/2010 n. 16319, 19/12/2018 n. 32886, 12/06/2020 n. 11369, e la recentissima ordinanza Cass sez. lavoro n. 7211 2024) secondo cui il verbale di accertamento della violazione è impugnabile in sede giudiziale unicamente se concerne l'inosservanza di norme sulla circolazione stradale, essendo, in questo caso soltanto, idoneo ad acquisire il valore e l'efficacia di titolo esecutivo per la riscossione della pena pecuniaria nell'importo direttamente stabilito dalla legge; quando, invece, riguarda il mancato rispetto di norme relative ad altre materie, il verbale non incide "ex se" sulla situazione giuridica soggettiva del presunto contravventore, essendo esclusivamente destinato a contestargli il fatto e a segnalargli la facoltà del pagamento in misura ridotta, in mancanza del quale l'autorità competente valuterà se vada irrogata una sanzione e ne determinerà l'entità, mediante un ulteriore atto, l'ordinanza di ingiunzione, che potrà formare oggetto di opposizione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981.

Il verbale di accertamento non è impugnabile in sede giurisdizionale in quanto si tratta di atto procedimentale inidoneo a produrre alcun effetto sulla situazione soggettiva del datore di lavoro, la quale viene invece incisa soltanto quando l'amministrazione, sentite eventualmente le contrarie ragioni dell'interessato, determina l'entità della sanzione e, a conclusione del procedimento amministrativo, la infligge con l'ordinanza ingiunzione. Solo da tale momento, infatti, sorge l'interesse del privato a rivolgersi all'autorità giudiziaria.

Alla stregua dei suesposti argomenti la sentenza impugnata deve essere integralmente confermata.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

In considerazione del tipo di statuizione emessa, deve darsi atto che sussistono in capo all'appellante le condizioni oggettive richieste dall'art. 13 comma 1 quater del d.p.r. n. 115/2002, come modificato dall'art. I comma 17 L. 24.12.2012 n. 228, per il raddoppio del contributo unificato.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando nella causa di cui in epigrafe,

- rigetta l'appello;

- condanna l'appellante al pagamento delle spese processuali del presente grado, liquidate d'ufficio in euro 3.898,00 oltre rimborso forfettario 15%, iva e cpa se dovute come per legge.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1 quater del DPR 115 del 2002 dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dell'appellante, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'appello a norma del comma 1 bis dello stesso articolo 13.

Perugia, 9 aprile 2024.