

CORSO DI DIRITTO PREVIDENZIALE CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTRIBUTI

AVV. ANDREA MORDÀ – WILEGAL – WWW.WILEGAL.IT



opposizione a verbale di accertamento

opposizione ad avviso di addebito

oneri probatori

BREVI CENNI SULL'ATTIVITÀ ISPETTIVA (IMPULSO E POTERI ISPETTORI)

- L'attività di vigilanza viene svolta principalmente a seguito di “visite di iniziativa programmata” dalla Direzione Territoriale del Lavoro, oppure con accertamenti su “richiesta di intervento” programmati su denuncia del lavoratore (non ammesse denunce anonime), su richiesta delle OOSS o dell'Autorità Giudiziaria.
- Gli Ispettori, nell'esercizio delle loro funzioni di vigilanza, hanno: (i) potere di accesso ai luoghi di lavoro (art. 8, comma 2, d.p.r. 520/1955) e potere di assumere informazioni (art. 4 l. 628/1961; art. 3 l. 639/1993)
- Al personale ispettivo è riconosciuta la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria (e pertanto ove il datore di lavoro cagioni allo svolgimento del servizio anche un semplice ritardo, purché apprezzabile sul piano temporale e su quello del suo regolare andamento, viene integrato il reato di interruzione di ufficio o servizio pubblico - art. 340 c.p. Si rammenta altresì il disposto dell'art. 331 c.p.p.).
- L'attività ispettiva si svolge attraverso: (i) esame dei luoghi, (ii) esame della documentazione di lavoro, (iii) assunzione di informazioni dai lavoratori e dai titolari dell'impresa

VERBALE DI PRIMO ACCESSO ISPETTIVO

VERBALE INTERLOCUTORIO

- Il “**verbale di primo accesso ispettivo**” è il primo atto formale con il quale il soggetto ispezionato viene informato dell’avvio dell’accertamento e del suo oggetto, ed esso va redatto e consegnato al termine della prima “visita” e contiene tutti gli elementi riscontrati nonché la descrizione dettagliata dei fatti e la richiesta dei documenti ritenuti utili per l’accertamento di eventuali illeciti non conservati sul luogo di lavoro con la indicazione del termine di consegna.
- Qualora vi sia necessità di approfondire l’accertamento mediante la richiesta di acquisire ulteriori informazioni, l’ispettore ne dà notizia consegnando al soggetto ispezionato un “**verbale interlocutorio**” con l’indicazione dell’oggetto della richiesta, e delle ragioni che la legittimano.
- Il verbale interlocutorio, oltre che per integrare le richieste documentali ed istruttorie, può servire a comunicare al soggetto ispezionato l’eventuale estensione dell’oggetto dell’accertamento, dando contestualmente atto delle attività istruttorie già compiute.

IL CONTENUTO DEL VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE (ART. 33 L. 183/2010)

Il Verbale unico Il verbale di accertamento e notificazione deve contenere:

- a) gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati;
- b) la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili ai sensi del comma 2;
- c) la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della somma di cui al comma 3 ovvero pagando la medesima somma nei casi di illeciti già oggetto di regolarizzazione;
- d) la possibilità di estinguere gli illeciti non diffidabili, ovvero quelli oggetto di diffida nei casi di cui al comma 5, attraverso il pagamento della sanzione in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689;
- e) l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione.

VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE – ART. 13 CO. 4 DLGS 124/2004 – TERMINE PER LA NOTIFICA

- Le attività ispettive si concludono con il «**verbale unico di accertamento e notificazione**»
- art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, comma 4: «alla contestazione delle violazioni amministrative di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si provvede da parte del personale ispettivo esclusivamente con la notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione, notificato al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido».
- In precedenza, la prassi consisteva nell'emissione di più verbali nel corso dell'ispezione, man mano che gli ispettori verificavano le singole violazioni: ciò in quanto l'art. 14 l. 689/81 stabilisce che la notificazione del verbale unico di accertamento deve avvenire **entro 90 giorni dall'accertamento, pena l'estinzione dell'obbligazione di pagare la sanzione amministrativa connessa alla violazione contestata.**
- Risulta consolidata l'interpretazione per la quale Il termine a quo dei 90 giorni è da intendersi come il momento in cui l'accertamento nel suo complesso si è concluso, includendo i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l'analisi, l'elaborazione e la verifica di tutti gli elementi di prova raccolti.

VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE, CONTENUTO: PRESCRIZIONE

- L'ispettore che, nel corso dell'accertamento, rilevi **violazioni che costituiscono reato**, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, impartisce al contravventore una apposita **prescrizione obbligatoria** ai sensi degli artt. 10 e ss., d.lgs. 758/1994. Si tratta di un ordine di provvedere alla regolarizzazione della violazione e di pagamento della correlata sanzione pecuniaria.
- Adempiendo, si è ammessi al pagamento di una sanzione amministrativa pari ad $\frac{1}{4}$ del massimo dell'ammenda.
- Non adempiendo, nell'ambito del procedimento penale che verrà instaurato, il **reato** punito con la sola ammenda o con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda può essere **estinto** tramite **oblazione**, con il pagamento di una somma pari a $\frac{1}{3}$ del massimo della pena.

VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE, CONTENUTO: DIFFIDA

- L'ispettore che nel corso dell'accertamento constata **l'inosservanza di norme per cui sono previste sanzioni amministrative**, nel verbale unico di accertamento deve provvedere a **DIFFIDARE** il datore alla regolarizzazione delle **INOSSERVANZE** che siano **SANABILI**, entro 30 giorni dalla notifica del verbale (art. 13, d.lgs. 124/2004).
- Se il datore di lavoro adempie alla diffida, il procedimento si estingue con il pagamento, entro i successivi 15 giorni, di una **SANZIONE AMMINISTRATIVA pari al minimo di legge, oppure in caso di sanzione in misura fissa pari a 1/4 dell'importo**.
- se non adempie o se la violazione non è diffidabile, salva diversa previsione di legge, il datore di lavoro può estinguere l'obbligazione pagando **la sanzione amministrativa nella misura prevista dall'art. 16 L. 689/1981, pari a 1/3 del massimo o, se più favorevole, al doppio del minimo**.

VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE, CONTENUTO: DISPOSIZIONE

- Il personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, può adottare un provvedimento immediatamente esecutivo nei casi in cui le irregolarità non siano già soggette a sanzioni penali e amministrative, tramite la c.d. **DISPOSIZIONE** (art. 14 d.lgs. 124/2004), imponendo al datore di lavoro di eseguire un obbligo già previsto dall'ordinamento, ma per la cui violazione non è prevista una sanzione. Si tratta di una «messa in mora» del datore di lavoro, a cui, in caso di inadempimento, verrà irrogata una sanzione amministrativa da € 500 a € 3.000
- A titolo di esempio, la disposizione potrà essere adottata in caso di omessa concessione della pausa ai lavoratori dopo 6 ore consecutive di lavoro (art. 8 d.lgs. 66/2003), norma la cui violazione non è sanzionata. In tal caso l'Ispettore potrà intimare al datore di lavoro di fare rispettare la previsione normativa, indicando un termine entro cui adempiere. Se venisse accertato il mancato adempimento della disposizione, verrà irrogata la sanzione amministrativa indicata.
- Contro il provvedimento di disposizione è **ammesso ricorso entro 15 giorni**, al Direttore dell'Ispettorato territoriale per il lavoro che decide entro i successivi 15 giorni. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione, il ricorso – che non sospende l'esecutività della disposizione - si intende respinto.

VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE, CONTENUTO: DIFFIDA ACCERTATIVA

- Qualora nell'ambito dell'attività di vigilanza emergano crediti patrimoniali derivanti da inosservanze alla disciplina contrattuale in favore dei prestatori di lavoro, il personale ispettivo **diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti** entro un termine predeterminato (art. 12, d.lgs. 124/2004, come modificato dal d.l. 76/2020).
- Entro trenta giorni dalla notifica della diffida accertativa, il datore di lavoro può (i) promuovere un **tentativo di conciliazione presso l'ITL** oppure (ii) **proporre ricorso**: nella prima ipotesi, in caso di accordo, il provvedimento di diffida perde efficacia; nella seconda ipotesi il ricorso andrà proposto al Direttore dell'ufficio che ha adottato l'atto, il quale dovrà essere notificato anche al lavoratore. Il ricorso sospende l'esecutività della diffida ed è deciso nel termine di sessanta giorni dalla presentazione.
- In mancanza di conciliazione o di accoglimento del ricorso, **la diffida accertativa acquista valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo**.
- La diffida, essendo un provvedimento amministrativo, potrà essere impugnata, entro i successivi 60 giorni, avanti il Tribunale Amministrativo Regionale del luogo in cui si trova l'Ispettorato che ha emesso il provvedimento.

VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE, CONTENUTO: SEGNALAZIONE ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA EX ART. 331 C.P.P.

- Per lo specifico caso di **evasione contributiva**: Il comma 19 dell'art.116 della Legge 23/12/2000 n°388, riformulando l'art.37 L. 24/11/1981 n°689, prevede che: *«Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il datore di lavoro che, al fine di non versare in tutto o in parte contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza ed assistenza obbligatorie, omette una o più registrazioni o denunce obbligatorie, ovvero esegue una o più denunce obbligatorie in tutto o in parte non conformi al vero, è punito con la reclusione fino a due anni **quando dal fatto deriva l'omesso versamento di contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza ed assistenza obbligatorie per un importo mensile non inferiore al maggiore importo fra € 2.582,28 ed il cinquanta per cento dei contributi complessivamente dovuti.** Fermo restando l'obbligo dell'organo di vigilanza di riferire al pubblico ministero la notizia di reato, qualora l'evasione accertata formi oggetto di ricorso amministrativo o giudiziario, il procedimento penale è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale, **fino al momento della decisione dell'organo amministrativo o giudiziario di primo grado**».*
- La regolarizzazione dell'inadempienza accertata, anche attraverso dilazione, estingue il reato.
- Entro novanta giorni l'ente impositore è tenuto a dare comunicazione all'Autorità giudiziaria dell'avvenuta regolarizzazione o dell'esito del ricorso amministrativo o giudiziario.

VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE – SANZIONI AMMINISTRATIVE – RICORSO ALLA GIURISDIZIONE?

- **Il verbale unico non ha carattere lesivo della sfera giuridica del privato, in quanto atto endoprocedimentale**, con funzione premiale per il privato e finalità di deflazione del contenzioso amministrativo e giurisdizionale. Il verbale non determina né quantifica sanzioni amministrative, ma accerta violazioni comunicando l'esito dell'accertamento all'inculpato, che ha facoltà di avvalersi di un'estinzione agevolata ed anticipata del procedimento.
- Soltanto in ipotesi di mancata estinzione agevolata l'amministrazione esaminerà l'accertamento ispettivo, decidendo se procedere all'archiviazione degli atti (art. 18 co. 2 l. 689/1981) ovvero all'emissione della sanzione e del relativo titolo esecutivo: non sussiste quindi interesse ad agire dell'ispezionato nei confronti di un verbale che non lede la sua sfera giuridica
- L'art. 17 del d.lgs. n. 124/2004 prevede la possibilità di ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro anche per gli atti di accertamento ispettivo contemplando, sul piano letterale, solo il ricorso amministrativo, e pertanto la controversia rimane all'interno dell'amministrazione. Infine, l'art. 17 ammette il mezzo di gravame solo nei confronti della specifica categoria degli accertamenti critici, espressione di un giudizio dell'organo ispettivo, quali quelli afferenti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro.

(SEGUE) VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE – SANZIONI AMMINISTRATIVE – RICORSO ALLA GIURISDIZIONE?

- La Suprema Corte ha pertanto stabilito l'inoppugnabilità del verbale di contestazione perché esso non è idoneo a costituire titolo per la determinazione e la riscossione della sanzione, la quale deve essere in ogni caso determinata dal successivo provvedimento sanzionatorio dell'ingiunzione di cui all'art. 18 della l. n. 689/1981.
- **La domanda diretta ad ottenere l'annullamento del verbale in questione, è improponibile, ed è rilevabile anche d'ufficio in sede di legittimità, anche se non fatta valere in sede di merito.**
- Gli unici strumenti difensivi ammissibili nei confronti del verbale unico sono il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, che costituisce un rimedio di natura impugnatoria, gli scritti difensivi e la richiesta di audizione (istituti di carattere misto difensivo/partecipativo).

VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE – PRETESA CONTRIBUTIVA DELL'ENTE – RICORSO ALLA GIURISDIZIONE?

- L'impugnabilità dei verbali di accertamento degli istituti previdenziali è ritenuta pacifica in giurisprudenza, in quanto l'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 46/1999 prevede la possibilità dell'instaurazione di un giudizio di accertamento negativo avverso la pretesa contributiva dell'ente; nel contempo, la norma preclude al medesimo ente l'iscrizione a ruolo del debito accertato in sede ispettiva.
- I verbali degli enti previdenziali, che riscontrano omissioni o evasioni contributive, sono immediatamente lesivi in quanto pregiudicano in via diretta ed immediata la sfera del contribuente, accertando un debito previdenziale e non prevedendo alcuna modalità agevolata di estinzione del debito.
- Non siamo in presenza di un atto endoprocedimentali, bensì di atti conclusivi e già direttamente lesivi, poiché l'unico seguito degli stessi, dopo l'abolizione delle sanzioni amministrative connesse ad omissioni contributive ad opera della l. n. 388/2000, è dato dall'avviso di addebito (prima cartella esattoriale), che non è un atto del procedimento accertativo, ma della diversa procedura esecutiva: il verbale unico non determina le sanzioni, determinabili discrezionalmente tra il minimo ed il massimo edittali con ordinanza-ingiunzione, ma **determina direttamente il debito contributivo nell'an e nel quantum**, e l'avviso di addebito aggiungerà solo gli interessi di mora.

ANNULLAMENTO DEL VERBALE UNICO E GIUDIZIO DI OPPOSIZIONE A SANZIONE AMMINISTRATIVA (CASS. 23045 DEL 2018)

- Ai sensi del D.Lgs 124/04 art. 10 co. 5 «i verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo sono fonti di prova (...) per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori, amministrativi e civili", sicché sono i fatti attraverso essi dimostrati, e non i verbali in quanto atti, a fondare le pretese della pubblica amministrazione esercitate su tale base.
- Anche in ipotesi di **annullamento del verbale e non di accertata insussistenza della pretesa creditoria a titolo contributivo che su di esso si fondava**, il giudizio in sede di opposizione a sanzione amministrativa va definito prendendo posizione sulle circostanze fattuali che fondano il diritto all'applicazione delle sanzioni e non sulle vicende giuridiche che hanno interessato il verbale come atto, in quanto il giudizio ha per oggetto il rapporto sanzionatorio-creditorio e non la validità dei singoli atti di accertamento posti a base dell'istruttoria (fra i quali il verbale unico di accertamento e notificazione).

RAPPORTO TRA GIUDIZIO AVENTE AD OGGETTO IL PAGAMENTO DI CONTRIBUTI PREVIDENZIALI E OPPOSIZIONE AD ORD. INGIUNZIONE SU SANZIONI (CASS. 23045 DEL 2018)

- Le diverse pretese conseguenti ad un dato accertamento non si fondano sul relativo verbale inteso come atto, ma sui fatti costitutivi previsti dalla legge per l'esercizio, per quanto qui interessa, del diritto alla riscossione di contributi od all'applicazione di date sanzioni. Da ciò consegue che tra il verbale e le predette pretese **non si determina alcun nesso di pregiudizialità - dipendenza**, ricorrendo soltanto una mera comunanza di fatti costitutivi dell'uno o dell'altro rapporto (parziale connessione oggettiva tra controversie). Tale connessione oggettiva non è però sufficiente, in mancanza di una disciplina espressa in senso contrario, a determinare l'estensione del giudicato dall'uno all'altro soggetto, stante l'autonomia dei crediti e pena la violazione, altrimenti, dell'art. 2909c.c.
- Ne deriva che "tra il **giudizio avente ad oggetto il pagamento di contributi previdenziali** e quello avente ad oggetto **l'opposizione avverso ordinanza - ingiunzione irrogativa di sanzioni amministrative** per violazione delle norme sul collocamento relativamente ai medesimi lavoratori, **entrambi presupponenti l'accertamento della natura subordinata dei rapporti di lavoro, non sussiste rapporto di pregiudizialità**, atteso che l'efficacia riflessa del giudicato nei confronti dei terzi rimasti estranei al processo presuppone che tali soggetti non siano titolari di un rapporto autonomo rispetto a quello su cui è intervenuto il giudicato, mentre tra potestà accertativa dell'Ispettorato del lavoro e diritti ed obblighi inerenti ad un rapporto di lavoro subordinato sussiste un reciproco rapporto di autonomia, che fa qualificare come **res inter alios acta, rispetto a ciascuna delle due posizioni, il giudicato intervenuto nel giudizio inerente all'altro rapporto**" (Cass. 20 gennaio 2004, n. 849; v. anche Cass., S.U., 12 marzo 2008, n. 6523).

DIFFIDA AD ADEMPIERE, COMUNICATA UNITAMENTE AL VERBALE DI ACCERTAMENTO E NOTIFICAZIONE , CON IL FINE DI INTERRUZIONE PRESCRIZIONE (TESTO STANDARD)

- *Con la presente, nel far proprie le risultanze dedotte nell'ambito del verbale di accertamento in oggetto, con il quale è stato, fra l'altro, accertato che sono dovute, nei confronti di questo Istituto, le somme di € X a titolo di contributi previdenziali obbligatori per il periodo dal 1/2015 al 3/2019 ed € Y a titolo di somme aggiuntive previste dalla legge vigente in materia per il periodo dal 1/2015 al 3/2019, per complessivi € Z, si invita codesto soggetto contribuente ad effettuare i predetti pagamenti sulla base dei termini e delle modalità indicate nel verbale di accertamento in oggetto. Il versamento delle somme complessivamente dovute (contributi previdenziali e somme aggiuntive) dovrà essere eseguito, entro 30 gg. dalla notifica del verbale di accertamento in oggetto.*
- *Si fa presente che, qualora il versamento fosse effettuato oltre il 30° giorno dalla notifica del predetto atto, per ogni giorno di ritardo, sono dovute ulteriori somme aggiuntive da calcolare secondo il regime di legge indicato nel verbale di accertamento in oggetto.*
- *Trascorsi 90 giorni dalla notifica dell'atto, in assenza di avvenuta regolarizzazione delle somme dovute a titolo di contributi previdenziali obbligatori e somme aggiuntive, ai sensi dell'art. 30 del Decreto legge n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, questo Istituto formerà l'avviso di addebito, con valore di titolo esecutivo, ed il credito sarà affidato per il recupero all'Agente della Riscossione.*
- *La presente diffida costituisce atto interruttivo dei termini della prescrizione di cui all'art. 2934 c.c., relativamente ai periodi e agli importi sopra descritti, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2943 del codice civile.*
- *Si fa riserva, a tutti gli effetti di legge, di recuperare eventuali differenze del credito per contributi e relativi oneri accessori afferenti il periodo dell'inadempienza in questione, qualora tali differenze dovessero emergere a seguito di acquisizione di documenti, dichiarazioni o altri elementi nuovi, rispetto a quelli già esaminati ed indicati nel verbale di accertamento in oggetto.*
- ***Si precisa, infine, che avverso il verbale di accertamento in oggetto, codesto soggetto contribuente può presentare ricorso come indicato nel verbale medesimo, alla sezione "strumenti di tutela", conformemente a quanto previsto dagli art. 442 e segg. del c.p.c.***

EFFETTI DEL GIUDIZIO DI ACCERTAMENTO NEGATIVO DELLA PRETESA CONTRIBUTIVA SULL'ISCRIZIONE A RUOLO (AVVISO DI ADDEBITO) – TERMINI DELL'ISCRIZIONE

- **Art. 24 co. 3 Dlgs 26/02/1999 n. 46:** Se l'accertamento effettuato dall'ufficio è impugnato davanti all'autorità giudiziaria, l'iscrizione a ruolo è eseguita in presenza di provvedimento esecutivo del giudice (*Tribunale Udine sez. lav., 13/09/2022, n.171 - L'art. 24 comma 3 del d.lgs. n. 46 del 1999 prevede espressamente che se l'accertamento effettuato dall'ufficio è impugnato davanti all'autorità giudiziaria, l'iscrizione a ruolo può essere eseguita solo in presenza del provvedimento esecutivo del giudice. Ciò comporta una vera e propria sospensione del procedimento di recupero del credito previdenziale: in ciò è evidente la volontà del legislatore che, per l'economicità e il buon andamento della pubblica amministrazione e della giustizia, vuole evitare una duplicazione di giudicati ed a tal fine prevede una temporanea carenza di potere dell'ente previdenziale di agire in esecuzione*).
- **Art. 25 Dlgs 26/02/1999 n. 46: 1.** *I contributi o premi dovuti agli enti pubblici previdenziali sono iscritti in ruoli resi esecutivi, a pena di decadenza:*
 - a) *per i contributi o premi non versati dal debitore, entro il 31 dicembre dell'anno successivo al termine fissato per il versamento; in caso di denuncia o comunicazione tardiva o di riconoscimento del debito, tale termine decorre dalla data di conoscenza, da parte dell'ente;*
 - b) ***per i contributi o premi dovuti in forza di accertamenti effettuati dagli uffici, entro il 31 dicembre dell'anno successivo alla data di notifica del provvedimento ovvero, per quelli sottoposti a gravame giudiziario, entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello in cui il provvedimento è divenuto definitivo.***

COMPETENZA FUNZIONALE (ART. 444 C.P.C.)

- Ai sensi dell'art. 444, comma 3, c.p.c., le controversie inerenti agli obblighi contributivi dei datori di lavoro e all'applicazione delle relative sanzioni civili rientrano nella competenza del tribunale, in funzione di giudice del lavoro, in cui ha sede l'ufficio dell'ente previdenziale, per tale intendendosi quello che, in quanto investito del potere di gestione esterna, sia legittimato a ricevere i contributi, a pretenderne giudizialmente il pagamento e a restituirne l'eventuale eccedenza.

NOTIFICA RICORSO GIUDIZIALE ALL'INPS A MEZZO PEC

- L'art. 28 comma 1 lett. C) del d.l. 76 del 2020 ha introdotto il seguente nuovo comma 1ter dell'art. 16 ter del decreto legge 179 del 2012: *“Fermo restando quanto previsto dal regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, in materia di rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato, **in caso di mancata indicazione nell'elenco di cui all'articolo 16, comma 12, la notificazione alle pubbliche amministrazioni degli atti in materia civile, penale, amministrativa, contabile e stragiudiziale e' validamente effettuata, a tutti gli effetti, al domicilio digitale indicato nell'elenco previsto dall'articolo 6-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e, ove nel predetto elenco risultino indicati, per la stessa amministrazione pubblica, piu' domicili digitali, la notificazione è effettuata presso l'indirizzo di posta elettronica certificata primario indicato, secondo le previsioni delle Linee guida di AgID, nella sezione ente dell'amministrazione pubblica destinataria**”.*

Pertanto, è ora possibile notificare agli indirizzi estratti dal Registro IPA nel caso in cui la PA continui a non registrare valido indirizzo pec presso il Reginde (in precedenza, notifica a mani).

L'OPPOSIZIONE AL RUOLO ESATTORIALE (AVVISO DI ADDEBITO) PER MOTIVI ATTINENTI AL MERITO E PER VIZI DI FORMA – AUTONOMIA DEI GIUDIZI E LITISCONSORZIO

- **Cassazione civile sez. lav., 28/07/2020, n.16138:**
- L'opposizione al ruolo esattoriale **per motivi attinenti al merito della pretesa contributiva** ai sensi del D.Lgs n. 46/99, art. 24, va proposta entro il termine di **quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento nei confronti dell'ente impositore**, come prevede il comma 5 nel testo modificato dal D.L. n. 209/02 art. 4. Dando luogo ad un giudizio ordinario di cognizione sui diritti ed obblighi inerenti al rapporto previdenziale obbligatorio, **la ritenuta illegittimità del procedimento di iscrizione a ruolo non esime il giudice dall'accertamento nel merito della fondatezza dell'obbligo di pagamento dei premi e/o contributi.**
- **L'opposizione per vizi di forma della cartella**, invece, va proposta nella forma e nei termini dell'opposizione agli atti esecutivi nei confronti del concessionario della riscossione, che è il soggetto cui è affidato l'esercizio dell'azione esecutiva (D.P.R. 602/73 art. 10).
- La distinzione tra le due azioni non esclude che le stesse possano essere proposte contestualmente ed in tal caso, trattandosi di un unico atto che introduce due diverse azioni, quella relativa al merito andrà notificata all'ente creditore (D.Lgs n. 46/99, art. 24 co. 5) e quella relativa alla regolarità formale della cartella al concessionario della riscossione, che è il soggetto cui è affidato l'esercizio dell'azione esecutiva. **Non si realizza comunque un'ipotesi di litisconsorzio necessario tra ente creditore e concessionario per la riscossione**, ma la presenza di entrambi è mera conseguenza della duplicità di azioni.

AVVISO DI ADDEBITO – NATURA E CONTENUTO

- È uno strumento di riscossione relativo al recupero di somme a qualsiasi titolo dovute all'Inps, introdotto dall'art. 30 DL n. 78/2010, che ha sostituito la cartella esattoriale, dal 1° gennaio del 2011:
- L'avviso di addebito sostituisce e accorpa le funzioni sia della formazione del ruolo (titolo esecutivo) che della cartella di pagamento (assimilabile all'atto di precetto), attribuendo all'Inps uno strumento immediato – senza la necessaria collaborazione con altri soggetti – per la creazione in suo favore di un titolo esecutivo stragiudiziale.
- Contestualmente alla notifica al contribuente, l'Inps provvede ad inviare l'avviso 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 contribuente.
- Ai sensi dell'art.30, co.2, D.L. n.78/10 – **deve contenere, a pena di nullità, una serie di elementi e indicazioni:** il codice fiscale del soggetto tenuto al versamento; il periodo di riferimento del credito; la causale del credito; gli importi addebitati ripartiti tra quota capitale, sanzioni e interessi, ove dovuti; l'indicazione dell'agente della riscossione competente; l'intimazione ad adempiere l'obbligo di pagamento degli importi nello stesso indicati entro il termine di sessanta giorni dalla notifica; l'indicazione che, in mancanza del pagamento, l'agente della riscossione indicato nel medesimo avviso procederà ad espropriazione forzata; la sottoscrizione del responsabile dell'ufficio.

L'OPPOSIZIONE AL RUOLO ESATTORIALE (AVVISO DI ADDEBITO) PER MOTIVI ATTINENTI AL MERITO E PER VIZI DI FORMA – TERMINI DI IMPUGNAZIONE

- A volte si assiste all'erroneo utilizzo dello strumento dell'opposizione ex artt.442 c.p.c. e 24, D.Lgs. n.46/99, per contestare vizi formali dell'avviso di addebito.
- La contestazione per vizi formali, tra le quali rientra la contestazione di genericità dell'avviso di addebito (magari per assenza della causale del credito), rientra tra quelle disciplinate dall'art.29, co. 2, D.Lgs. n.46/99, configurandosi come opposizione agli atti esecutivi, con conseguente applicazione delle norme processuali ordinarie, di cui all'art.617 c.p.c..
- Ne consegue che il termine per proporre siffatte contestazioni con ricorso al giudice del lavoro, se anteriori all'avvio di un procedimento esecutivo, è di venti giorni dalla notifica.
- Cassazione civile sez. lav., 09/07/2020, n.14637: Qualora l'unico atto di opposizione risulti essere stato depositato entro il termine di quaranta giorni di cui al D.Lgs. n. 46 del 1999, art. 24 ma oltre quello di venti di cui all'art. 617 c.p.c., non possono essere esaminate le eccezioni formali, cioè quelle attinenti alla regolarità della cartella di pagamento e della notificazione.

RICORSO AVVERSO AVVISO DI ADDEBITO

- L'art.24, co.5, D.Lgs. n.46/99 – riferito all'iscrizione a ruolo, ma applicabile all'avviso di addebito, in forza del rinvio contenuto all'art.30, co.14, D.L. n.78/10 – prevede che:
- *“contro l'iscrizione a ruolo il contribuente può proporre opposizione al giudice del lavoro **entro il termine di quaranta giorni dalla notifica** della cartella di pagamento. Il ricorso va notificato all'ente impositore”.*
- *Il giudizio di opposizione contro il ruolo per motivi inerenti il merito della pretesa contributiva è regolato dagli articoli 442 e seguenti del codice di procedura civile. Nel corso del giudizio di primo grado il giudice del lavoro può sospendere l'esecuzione del ruolo per gravi motivi (notifica all'ente di riscossione).*
- La decadenza, rilevabile d'ufficio, ha un effetto non solo processuale – quello di rendere, per l'appunto, inammissibile l'opposizione – ma anche sostanziale, precludendo la possibilità di esaminare il merito delle contestazioni mosse dal contribuente, in quel giudizio o in altri successivi.

LA SCADENZA DEL TERMINE PER L'OPPOSIZIONE NON CONVERTE IL TERMINE DI PRESCRIZIONE BREVE IN TERMINE ORDINARIO EX ART. 2953 C.C.

Cass. Sez. Unite 17/11/2016, n.23397

"la scadenza del termine - pacificamente perentorio - per proporre opposizione a cartella di pagamento di cui al D.Lgs 46/99 art. 24 co. 5, pur determinando la decadenza dalla possibilità di proporre impugnazione, produce soltanto l'effetto sostanziale della irretrattabilità del credito contributivo senza determinare anche l'effetto della c.d. "conversione" del termine di prescrizione breve (nella specie, quinquennale secondo la L. n. 335/95 art. 3 co. 9 e 10) in quello ordinario (decennale), ai sensi dell'art. 2953 c.c.. Tale ultima disposizione, infatti, si applica soltanto nelle ipotesi in cui intervenga un titolo giudiziale divenuto definitivo, mentre **la suddetta cartella, avendo natura di atto amministrativo, è priva dell'attitudine ad acquistare efficacia di giudicato**. Lo stesso vale per l'avviso di addebito dell'INPS, che dal 1 gennaio 2011, ha sostituito la cartella di pagamento per i crediti di natura previdenziale di detto Istituto";

AVVISO BONARIO - FACOLTATIVO

- L'Inps ha la facoltà – e non l'obbligo – di inviare un avviso bonario preliminare (art.24, co.2, D.Lgs. n.46/99).
- La giurisprudenza, inoltre, ha ritenuto non indispensabile, ai fini della validità della cartella di pagamento (ora avviso di addebito), l'esistenza di un atto presupposto di accertamento, cosicché la cartella stessa (e oggi l'avviso di addebito) ben può essere il primo e unico atto notificato al contribuente.

ACCOGLIMENTO OPPOSIZIONE PER MOTIVI FORMALI – ACCOGLIMENTO PARZIALE

- Laddove l'opposizione venga accolta per la **sussistenza di vizi formali**, ciò determinerà l'annullamento dell'avviso di addebito, **ma non farà decadere l'Inps dal proprio diritto di chiedere l'accertamento, in sede giudiziaria, dell'esistenza e dell'ammontare del proprio credito.**
- Cass. n.5792/15: *“Un eventuale vizio formale della cartella o il mancato rispetto del termine decadenziale previsto ai fini dell’iscrizione a ruolo comporta soltanto l’impossibilità, per l’istituto, di avvalersi del titolo esecutivo, ma non lo fa decadere dal diritto di chiedere l’accertamento in sede giudiziaria dell’esistenza e dell’ammontare del proprio credito (fattispecie relativa alla la cartella esattoriale per il pagamento di contributi omessi e sanzioni amministrative)”*.
- Analogamente a quel che accade in ipotesi di opposizione ad ingiunzione di pagamento, la parziale insussistenza del credito previdenziale non produce l’integrale inefficacia dell’avviso di addebito (Cass. 27824/09)

RIPARTIZIONE DELL'ONERE PROBATORIO

- Cassazione n. 22862 del 10.11.2010: *“in tema di riparto dell'onere della prova ai sensi dell'art. 2697 cod. civ., l'onere di provare i fatti costitutivi del diritto grava sempre su colui che si afferma titolare del diritto stesso ed intende farlo valere, ancorché sia convenuto in giudizio di accertamento negativo, con la conseguenza che la sussistenza del credito contributivo dell'INPS, preteso sulla base di verbale ispettivo, deve essere comprovata dall'Istituto con riguardo ai fatti costitutivi rispetto ai quali il verbale non riveste efficacia probatoria”* (conf. Cass. 6.9.2012, n. 14965).
- In precedenza, la Suprema Corte aveva affermato che l'onere della prova grava sul soggetto che agisce in giudizio (cfr. Cass. n. 11751/2004, n. 23229/2004, n. 2031/2006, n. 384/2007), in contrasto con la regola fondamentale sulla distribuzione dell'onere della prova di cui all'art. 2697 c.c., con aggravio ingiustificato della posizione di soggetti indotti ovvero costretti a promuovere l'azione di accertamento negativo per contrastare iniziative stragiudiziali o giudiziali mediante strumenti particolarmente efficaci della controparte, in assenza di una necessitata finalità di prevenire azioni di accertamento non aventi oggettiva giustificazione.

(SEGUE) RIPARTIZIONE DELL'ONERE PROBATORIO

- L'interpretazione dell'art. 2697 c.c. - "chi vuoi far valere un diritto in giudizio" – non implica sempre e necessariamente che sia colui che prende l'iniziativa di introdurre il giudizio ad essere gravato dell'onere di «provare i fatti che ne costituiscono il fondamento»: 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 o concretamente fa valere tale diritto, essendo la parte controinteressata rispetto all'azione di accertamento negativo.
- Le regole sulla distribuzione dell'onere probatorio di cui all'art. 2697 c.c. sono fondate non già sulla posizione della parte nel processo, ma sul criterio di natura sostanziale relativo al tipo di efficacia, rispetto al diritto oggetto del giudizio e all'interesse delle parti, dei fatti incidenti sul medesimo. Dare rilievo all'iniziativa processuale vuol dire, quindi, alterare in radice i criteri previsti dalla legge per la distribuzione dell'onere della prova, addossando al soggetto passivo del rapporto, in caso di accertamento negativo, l'onere della prova circa i fatti costitutivi del diritto e quindi imponendogli la prova di fatti negativi, astrattamente possibile ma spesso assai difficile (in termini, Cass. n. 22862/2010)

VALENZA PROBATORIA VERBALE ISPETTIVO - PRONUNCE CASSAZIONE

- i verbali ispettivi “ fanno piena prova – fino a **querela di falso** – dei **fatti che i funzionari attestino essere avvenuti in loro presenza** o che gli stessi abbiano “potuto conoscere senza alcun margine di apprezzamento o di percezione sensoriale” (così Cass. 24.11.2017, n. 28060);
- «per le altre circostanze di fatto che i funzionari segnalino di avere accertato, il materiale probatorio è liberamente valutabile dal giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente in virtù del loro specifico contenuto o del concorso di altri elementi; - quanto, poi, in particolare, alla **verità sostanziale delle dichiarazioni rese al funzionario dalle parti o da terzi**, il verbale **fa fede fino a prova contraria**, che può essere fornita mediante controllo e valutazione in base alla specifica indicazione delle relative fonti (v. Cass. 28060/17, cit.; conf. Cass. 5.8.2017, n. 20768; Cass. 24461/18).
- A quest’ultimo riguardo, il Supremo Collegio ha precisato che: “in materia debba applicarsi il principio per il quale, in ordine alle circostanze apprese da terzi, i rapporti ispettivi redatti dai funzionali degli istituti previdenziali, pur non facendo piena prova fino a querela di falso, per la loro natura hanno un’attendibilità che può essere infirmata solo da una prova contraria qualora il rapporto sia in grado di esprimere ogni elemento da cui trae origine, e in particolare siano allegati i verbali, che costituiscono la fonte della conoscenza riferita dall’ispettore nel rapporto” (Cass. 20768/17, cit.).”

IN PARTICOLARE, SUL VALORE PROBATORIO DELLE DICHIARAZIONI RESE DAL DATORE DI LAVORO

- Secondo costante Giurisprudenza, in linea generale, **"la dichiarazione di fatti a sé sfavorevoli resa dal datore di lavoro in sede di verbale ispettivo"** non ha valore di confessione stragiudiziale con piena efficacia probatoria nel rapporto processuale, ma costituisce prova liberamente apprezzabile dal giudice in quanto l'ispettore del lavoro, pur agendo quale organo della P.A., non la rappresenta in senso sostanziale, e, quindi, non è il destinatario degli effetti favorevoli, ed è assente l'"*animus confitendi*", trattandosi di dichiarazione resa in funzione degli scopi dell'inchiesta" (così, ancora da ultimo, Cass. civ., Sez. lav., n. 17702/2015).
- Diverso, invece, il valore delle dichiarazioni dal datore di lavoro rilasciate, in ipotesi, in sede di sua audizione ex art. 18, comma 2, L. 24 novembre 1981, n. 689, laddove, non solo, il Funzionario dell'Amministrazione preposto a riceverle è organo dell'Amministrazione, controparte del dichiarante stesso, operante nell'ambito delle funzioni egli attribuite e che lo rappresenta per il conseguimento dei fini perseguiti dalla legge ma, all'evidenza, è altresì presente l'"*animus confitendi*" della parte privata, oltremodo in ragione del momento difensivo in cui le dichiarazioni di questa si calano e, di conseguenza, della piena consapevolezza della precipua valenza probatoria di quanto viene ad essere formalizzato (così Tribunale Alessandria, 11/06/2018, n.482).



■ GRAZIE PER L'ATTENZIONE