

## L'avviso di addebito emesso dall'Inps: strumenti di tutela

di Elia Notarangelo - avvocato

*Si esaminerà, nella prima parte del presente articolo, l'istituto dell'avviso di addebito emesso dall'Inps nonché, dal punto di vista delle difese del contribuente, le strade percorribili in caso di avvenuta notifica di un provvedimento del genere - autotutela, ricorso amministrativo, ricorso giudiziario - evidenziandone termini, effetti e limiti.*

*Nella seconda parte, invece, si offriranno spunti di riflessione sull'utilizzo di strumenti di difesa alternativi, che mirano, per quanto possibile, a prevenire ed evitare la stessa formazione dell'avviso di addebito.*

### Brevi cenni generali sull'istituto dell'avviso di addebito

L'articolo 30, D.L. n.78/10, convertito con modificazioni dalla L. n.122/10, ha introdotto nel nostro ordinamento – con effetto dal 1° gennaio 2011 – un inedito strumento di riscossione, relativo al recupero di somme a qualsiasi titolo dovute all'Inps.

L'art.30 citato, rubricato "Potenziamento dei processi di riscossione dell'Inps", nel suo testo vigente così recita:

*"1. A decorrere dal 1° gennaio 2011, l'attività di riscossione relativa al recupero delle somme a qualunque titolo dovute all'Inps, anche a seguito di accertamenti degli uffici, è effettuata mediante la notifica di un avviso di addebito con valore di titolo esecutivo.*

*2. L'avviso di addebito deve contenere a pena di nullità 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 nonché l'indicazione dell'agente della riscossione competente in base al domicilio fiscale presente nell'anagrafe tributaria alla data di formazione dell'avviso. L'avviso dovrà altresì contenere l'intimazione ad adempiere l'obbligo di pagamento degli importi nello stesso indicati entro il termine di sessanta giorni dalla notifica nonché l'indicazione che, in mancanza del pagamento, l'agente della riscossione indicato nel medesimo avviso procederà ad espropriazione forzata, con i poteri, le facoltà e le modalità che disciplinano la riscossione a mezzo ruolo. L'avviso deve essere sottoscritto, anche mediante firma elettronica, dal responsabile dell'ufficio che ha emesso l'atto.*

[...]

*4. L'avviso di addebito è notificato in via prioritaria tramite posta elettronica certificata all'indirizzo risultante dagli elenchi previsti dalla legge, ovvero previa eventuale convenzione tra comune e Inps, dai messi comunali o dagli agenti della polizia municipale.*

*La notifica può essere eseguita anche mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento.*

*5. L'avviso di cui al co.2 viene consegnato, in deroga alle disposizioni contenute nel D.Lgs. n.46/99, agli agenti della riscossione con le modalità e i termini stabiliti dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. [...]*

*10. L'art.25, co.2, n.46/99, è abrogato. [...]*

*13. In caso di mancato o ritardato pagamento delle somme richieste con l'avviso di cui al co.2 le sanzioni e le somme aggiuntive dovute sono calcolate, secondo le disposizioni che le regolano, fino alla data del pagamento. All'agente della riscossione spettano l'aggio, interamente a carico del debitore, ed il rimborso delle spese relative alle procedure esecutive, previste dall'art.17 D.Lgs. n.112/99.*

*14. Ai fini di cui al presente articolo, i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo, alle somme iscritte a ruolo e alla cartella di pagamento si intendono effettuati ai fini del recupero delle somme dovute a qualunque titolo all'Inps al titolo esecutivo emesso dallo stesso Istituto, costituito dall'avviso di addebito contenente l'intimazione ad adempiere l'obbligo di pagamento delle medesime somme affidate per il recupero agli agenti della riscossione"<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Sono riportati per estratto i soli passi rilevanti ai fini che ci occorrono.

# IMPOSTE, CONTRIBUTI E PREMI

La *ratio* dell'istituto risulta evidente già dalla rubrica dell'articolo di legge ed è da ricercarsi nell'esigenza di rafforzare e accelerare il recupero dei crediti arretrati vantati dall'Inps, che nel 2010 aveva raggiunto dimensioni ingestibili.

Prima della novella esaminata vigeva – a seguito della riforma introdotta dal D.Lgs. n.46/99 – una procedura di riscossione dei crediti degli Enti pubblici previdenziali più complessa. Si tiene a precisare che siffatta procedura ancora oggi regola il recupero dei crediti vantati dall'Inail e da altri Enti previdenziali, posto che la modifica introdotta dal D.L. n.78/10 riguarda espressamente ed esclusivamente i crediti dell'Inps.

L'art.24, D.Lgs. n.46/99, aveva introdotto la *c.d. cartolarizzazione dei crediti* per contributi e premi dovuti a Enti previdenziali, sia per quelli non versati dal contribuente, ma risultanti da dichiarazioni o senz'altro dovuti in forza di norme di legge (si pensi al mancato pagamento di contributi portati in un DM10, ai contributi minimali dovuti dagli iscritti alla Gestione Separata commercio o artigianato), sia per le somme accertate come dovute dagli uffici o dagli organi di vigilanza (a seguito di ispezioni).

L'Inps doveva iscrivere a ruolo i propri crediti e successivamente trasmettere i ruoli al concessionario del servizio di riscossione, nel frattempo cedendo i crediti alla cessionaria pubblica S.C.C.I. Spa. Il concessionario del servizio di riscossione provvedeva a sua volta a emettere e notificare al contribuente la *c.d. cartella di pagamento*.

Il ruolo veniva parificato dalla giurisprudenza a un titolo esecutivo, eccezionalmente formato in via stragiudiziale; la cartella di pagamento, contenendo un estratto del ruolo, aveva a sua volta un'efficacia assimilata a quella di notifica del titolo esecutivo e di contestuale atto di precetto<sup>2</sup>.

Soprattutto quando il credito vantato dall'Inps derivava da un accertamento ispettivo, i tempi per l'evasione dell'intera procedura e della notifica della cartella di pagamento erano particolarmente lunghi, a causa del carico di lavoro dei vari soggetti coinvolti. La situazione era divenuta da ultimo insostenibile a causa della contemporanea presenza di più fattori, sia fattuali che giuridici. Nel tempo l'Ente previdenziale aveva accumulato un notevole arretrato di crediti da recuperare. Nel 1995, con la riforma del sistema previdenziale, la prescrizione dei contributi è stata portata da 10 a 5 anni. Pochi anni dopo, per

l'appunto con il D.Lgs. n.46/99, è stata introdotta una speciale decadenza. L'art.25, D.Lgs. n.46/99, infatti, ha previsto che i contributi e i premi dovessero essere iscritti, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre dell'anno successivo al termine fissato per il versamento o alla data dell'accertamento.

L'Ente si è trovato a dover fare i conti con un sistema di recupero non compatibile con i più ridotti termini di prescrizione e con il regime della decadenza. Nonostante svariati interventi legislativi abbiano posto delle "moratorie" temporanee sul regime di decadenza, parecchi crediti sono andati incontro a quella sorte, mentre in altri casi le notifiche delle cartelle di pagamento sono state effettuate oltre il termine quinquennale di prescrizione.

L'avviso di addebito, sostituendo e accorpando in sé le funzioni sia della formazione del ruolo (titolo esecutivo) che della cartella di pagamento (assimilabile all'atto di precetto), ha attribuito all'Inps uno strumento immediato – gestibile direttamente, senza la necessaria collaborazione con altri soggetti – per la creazione in suo favore di un titolo esecutivo stragiudiziale, come espressamente previsto dal prescritto legislativo.

Poiché, per espressa previsione normativa, ogni riferimento un tempo fatto dal D.Lgs. n.46/99 ai ruoli e alla cartella di pagamento è ora da intendersi al titolo esecutivo rappresentato dall'avviso di addebito, possono essere tradotti su tale istituto tutti gli arresti giurisprudenziali sulla natura dell'atto, che racchiude le funzioni di titolo esecutivo e di precetto.

La notifica, per espressa previsione legislativa, può avvenire con metodi più veloci di quelli utilizzati dal concessionario per la riscossione, tra i quali fa la sua prima apparizione l'inoltro a mezzo Pec nei confronti di contribuenti che siano titolari di una casella di posta elettronica certificata. Se all'avvento della riforma la notifica a mezzo Pec era raro, almeno dal 2014 in avanti la notifica con tale strumento è divenuta la prassi più usuale (e anche la più "pericolosa", come si spiegherà nel prosieguo).

Contestualmente alla notifica al contribuente, l'avviso di addebito viene inviato dall'Inps 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.

La celerità della procedura può essere ulteriormente incrementata in considerazione di alcune peculiarità, già proprie delle cartelle di pagamento.

Benché la notifica dell'avviso di addebito (e prima di

<sup>2</sup> Cfr., tra le tante, Cass. n.12583/13.

# IMPOSTE, CONTRIBUTI E PREMI

esso della cartella di pagamento) sia, nella maggior parte dei casi, preceduta dalla notifica di provvedimenti dell'Ufficio da cui risulti l'esistenza dell'obbligo contributivo (si pensi al provvedimento di iscrizione d'ufficio di una persona fisica alla Gestione Speciale del commercio, in ragione della sua partecipazione a società commerciali), dalla notifica di un verbale unico (in caso di accertamento ispettivo) e quasi sempre da un avviso bonario, l'ordinamento non impone siffatte comunicazioni preliminari. In particolare, a differenza di quanto accade nel sistema di recupero dei crediti tributari, non esiste alcun "atto presupposto" dell'avviso d'addebito, la cui mancanza determina l'invalidità dell'atto finale.

Per ciò che concerne gli avvisi bonari, è lo stesso art.24, co.2, D.Lgs. n.46/99, a precisare che l'Inps ha la facoltà – e non l'obbligo – di inviare un avviso bonario preliminare.

La giurisprudenza, inoltre, ha ritenuto non indispensabile, ai fini della validità della cartella di pagamento (e quindi del nuovo 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<sup>3</sup>.

## Rimedi avverso l'avviso di addebito

Qualora si voglia contestare l'an o il quantum (quindi il merito) della pretesa contributiva, avanzata dall'Inps tramite la notifica di un avviso di addebito, l'unico strumento efficace di difesa è quello giudiziale.

L'art.24, co.5, D.Lgs. n.46/99 – riferito all'iscrizione a ruolo, ma applicabile *mutatis mutandis* 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 [avviso di addebito, ndA] 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".*

<sup>3</sup> Cass. n.3269/09: "Nel procedimento di riscossione a mezzo ruolo dei contributi previdenziali, come regolato dagli art. 24 ss. d.lgs. 26 febbraio 1999 n.46, in difetto di espresse previsioni normative che condizionino la validità della riscossione ad atti prodromici, a differenza di quanto avviene in materia di applicazione di sanzioni amministrative, in forza di quanto previsto, segnatamente, dall'art.14 L. 24 novembre 1981 n.689, la notifica al debitore di un avviso di accertamento non costituisce atto presupposto necessario del procedimento, la cui omissione invalida il successivo atto di riscossione, ben potendo l'iscrizione a ruolo avvenire pur in assenza di un atto di accertamento da parte dell'istituto".

La disposizione di legge non prevede rimedi equipolenti o alternativi.

Il ricorso va presentato nelle forme di cui al combinato disposto ex artt.442 ss. c.p.c. (che disciplinano il processo previdenziale), dinanzi al Tribunale, in funzione di giudice del lavoro territorialmente competente. Segue l'instaurazione di un ordinario giudizio di cognizione teso ad accertare la fondatezza o meno della pretesa dell'Inps, laddove l'Ente – rivestendo la posizione di attore sostanziale – è onerato della prova degli elementi costitutivi e dei presupposti del suo asserito credito.

La competenza territoriale è disciplinata dall'art.444 c.p.c.. Senza possibilità di approfondire il discorso in questa sede, si può sintetizzare affermando che la competenza spetta al giudice nella cui circoscrizione risiede il contribuente (si pensi alla pretesa contributiva per contributi personali dovuti dai commercianti o dagli artigiani). Quando la pretesa riguarda l'obbligo contributivo del datore di lavoro, invece, la competenza spetta al giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio dell'Ente al quale il datore di lavoro versa i contributi (solitamente coincidente con l'Ente accertatore)<sup>4</sup>.

Il termine di 40 giorni per proporre opposizione, decorrente dalla notifica dell'avviso di addebito, è stato ritenuto dalla giurisprudenza dominante un termine di decadenza, con la conseguenza che il ricorso in opposizione presentato oltre tale limite temporale deve essere dichiarato inammissibile.

La decadenza, rilevabile d'ufficio<sup>5</sup>, 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<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Per un approfondimento sulla competenza per le cause previdenziali aventi ad oggetto contributi dovuti da lavoratori autonomi, si legga E. Notarangelo, *Competenza per le cause previdenziali aventi ad oggetto contributi dovuti da lavoratori autonomi*, in "Il giurista del lavoro", n.5/11.

<sup>5</sup> Cfr. Cass. n.11274/07.

<sup>6</sup> Cass. n.8931/11: "In tema di iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali, il termine previsto dall'art.24, comma 5, d.lgs. n.46 del 1999 per proporre opposizione nel merito, onde accertare la fondatezza della pretesa dell'ente, deve ritenersi perentorio, pur in assenza di un'espressa indicazione in tal senso, perché diretto a rendere incontrovertibile il credito contributivo dell'ente previdenziale in caso di omessa tempestiva impugnazione ed a consentire una rapida riscossione del credito iscritto a ruolo. Tale disciplina non fa sorgere dubbi di legittimità costituzionale per contrasto con l'art.24 cost., poiché rientra nelle facoltà discrezionali del legislatore la previsione dei termini di esercizio del diritto di impugnazione (v. Corte cost., ord. n.111 del 2007), né per contrasto con gli art.76 e 77, comma 1, cost., rientrando nell'ambito della delega, avente ad oggetto il riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo,

# IMPOSTE, CONTRIBUTI E PREMI

La mancata opposizione nei termini, in altre parole, pur non potendo produrre gli effetti di un “giudicato” (come ad esempio accade per un decreto ingiuntivo non opposto in termini, che è atto di un giudice), rende definitivamente accertata e non più controvertibile la pretesa dell’Ente<sup>7</sup>.

Il contribuente che lasci inutilmente decorrere i 40 giorni dalla notifica dell’avviso di addebito non può, ad esempio, agire con separato giudizio di accertamento negativo.

L’avviso di addebito mantiene la qualità di titolo esecutivo anche in caso di opposizione avverso il medesimo in sede giudiziale.

La sospensione dell’esecutività del titolo o dell’esecuzione, se già intrapresa, in maniera analoga a quanto accadeva per la sospensione dell’esecutorietà della cartella di pagamento, può, su specifica istanza del ricorrente, essere disposta dal giudice dell’opposizione, anche *inaudita altera parte*, quando sussistano “gravi motivi”, ai sensi dell’art.24, co.6, D.Lgs. n.46/99. Quando il ricorrente ottenga un provvedimento di sospensione, questo deve essere notificato anche al concessionario della riscossione, ai sensi dell’art.24, co.7, D.Lgs. n.46/99, in modo da impedirgli di procedere oltre nelle azioni esecutive. La valutazione dei gravi motivi da parte del giudice viene compiuta in maniera sommaria e solitamente le circostanze più rilevanti, ai fini della concessione della sospensiva, risiedono nell’ingente ammontare della pretesa contributiva o in obiettive difficoltà

*la previsione di un sistema di impugnazione del ruolo stesso. Ne consegue che, trattandosi di decadenza di natura pubblicistica, attinente alla proponibilità stessa della domanda, il suo avverarsi, rilevabile d’ufficio, preclude l’esame del merito della pretesa creditoria quale sia la natura delle contestazioni mosse dal debitore. (Principio affermato ai sensi dell’art.360-bis, comma 1, c.p.c.)”.*

<sup>7</sup> Cass. n.4506/07: “In tema di iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali, il termine prescritto dal co.5 dell’art.24 del d.lgs. n.46 del 1999, per proporre opposizione nel merito onde accertare la fondatezza della pretesa dell’ente, deve ritenersi perentorio perché diretto a rendere incontrovertibile il credito contributivo dell’ente previdenziale in caso di omessa tempestiva impugnazione e a consentire una rapida riscossione del credito iscritto a ruolo. Alla perentorietà del termine non ostano né l’inespressa indicazione in tal senso, dovendo pur sempre il giudice indagare se, a prescindere dal dettato normativo, un termine, per lo scopo che persegue e la funzione che adempie, debba essere rigorosamente osservato a pena di decadenza, né che l’iscrizione a ruolo avvenga senza un preventivo accertamento giudiziale, non ignorando l’ordinamento titoli esecutivi formati sulla base di un mero procedimento amministrativo dell’ente impositore. (Nella specie, la S.C. ha cassato la decisione della corte territoriale, che aveva erroneamente affermato che il termine avesse soltanto una funzione regolatrice dell’azione esecutiva, senza alcuna limitazione della possibilità del debitore di contestare la sussistenza del credito, e decidendo nel merito ha dichiarato inammissibile l’opposizione alla cartella di pagamento proposta oltre il termine perentorio di quaranta giorni)”.

di liquidità in cui versa il ricorrente (conviene sempre allegare e provare siffatte circostanze, come ad esempio l’esistenza di mutui o di altri debiti, la pendenza di altri giudizi della stessa natura che possano aggravare ulteriormente la posizione debitoria del ricorrente, *et similia*). La prassi dei Fori di quasi tutta Italia vede solitamente concedere la sospensiva *inaudita altera parte*, con decreto contestuale a quello di fissazione dell’udienza, *ex art.415 c.p.c.*, con motivazione stringata.

Ciononostante, la concessione della sospensiva non deve essere assolutamente data per scontata, come immanente automatismo della proposizione dell’opposizione avverso l’avviso di addebito, poiché può capitare che essa venga negata dal giudice del lavoro che non ritenga sussistere i gravi motivi richiesti dalla norma. In tal caso, nonostante la prosecuzione del giudizio di opposizione, il contribuente sarà esposto alle azioni esecutive intraprese dal concessionario della riscossione, a meno che non decida di pagare con riserva di ripetizione.

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. Quest’ultimo – ai sensi dell’art.30, co.2, D.L. n.78/10, sopra trascritto – 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.

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, però, tra quelle disciplinate dall’art.29, co.II, 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 appena venti giorni dalla notifica (dopo la riforma processuale del 2005, che ha innalzato a tale soglia il

# IMPOSTE, CONTRIBUTI E PREMI

termine, prima di appena cinque giorni)<sup>8</sup>.

Si pone il problema di quale sia il termine da rispettare nel caso in cui con il medesimo ricorso – come è lecito e ammissibile – si intendano far valere sia vizi formali che sostanziali dell'avviso di addebito (e prima della cartella di pagamento). Il criterio della massima cautela adottabile, anche in considerazione di profili di responsabilità professionale, ha spinto gli avvocati a rispettare il termine più rigoroso dei venti giorni dalla notifica, benché questa scelta potesse tradursi in una forte compressione dei tempi per sviluppare al meglio le difese.

La Corte di Cassazione è intervenuta con recente sentenza a dirimere i dubbi in proposito, stabilendo che:

*“In tema di riscossione dei contributi previdenziali mediante iscrizione a ruolo, quando con unico atto siano proposte - come è consentito - sia l'opposizione per motivi di merito della pretesa contributiva che l'opposizione per vizi di forma della cartella, vale il termine previsto per l'opposizione di merito dall'art.24, comma 5, d.lgs. n.46 del 1999 e non il termine richiamato dal successivo art.29, comma 2, per l'opposizione agli atti esecutivi”<sup>9</sup>.*

Il principio, ovviamente, si attaglia anche al nuovo strumento dell'avviso di addebito, in forza del rinvio legislativo accennato.

Il giudizio di opposizione può concludersi con diversi esiti, legati non solo – ovviamente – all'accoglimento o meno delle ragioni di opposizione, ma anche al tipo di vizi contestati.

■ Laddove si sia contestato il merito della pretesa

<sup>8</sup> Cass. n.25208/09: *“In tema di riscossione mediante iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali, ai sensi del d.lgs. n.46 del 1999, la contestazione dell'assoluta indeterminatezza della cartella di pagamento integra un'opposizione agli atti esecutivi di cui all'art.29, comma 2, del d.lgs. n.46 cit., che per la relativa regolamentazione rinvia alle forme ordinarie, con la conseguenza che prima dell'inizio dell'esecuzione l'opposizione va proposta nei termine di cinque giorni dalla notifica della cartella, non potendo trovare applicazione il termine di quaranta giorni previsto dall'art.24, comma 5, del medesimo d.lgs., riferibile all'opposizione sul merito della pretesa di riscossione, neppure ove si assuma che la cartella non contiene alcun riferimento al credito, non essendo possibile in tal caso proporre con un unico atto l'opposizione di merito e quella per vizi di forma della cartella, giacché la prima è materialmente preclusa dalla mancanza dei dati necessari ad approntare qualsiasi difesa”.*

Tribunale Monza, sez. lav., n.299/14: *“La cartella di pagamento (e lo stesso avviso di addebito), in quanto estratto del ruolo, è essa stessa titolo esecutivo, con la conseguenza che la domanda di nullità della cartella (o dell'avviso di addebito) per vizi formali ovvero per carenza di elementi essenziali di essi, ivi compreso il difetto dei motivi di motivazione dell'atto, attenendo alla regolarità formale del titolo esecutivo, deve essere fatta valere ai sensi dell'art.617 c.p.c. entro venti giorni dalla notifica del titolo esecutivo, come da rinvio disposto dall'art.29, co.2, del d.lgs. n.46 del 1999”.*

<sup>9</sup> Cass. n.14963/12.

previdenziale, l'accoglimento dell'opposizione comporterà una pronunzia giudiziale di annullamento dell'avviso di addebito o, secondo alcuni giudici, una declaratoria di inefficacia, vista la sua assimilazione a un titolo esecutivo e contestuale atto di precetto. In ogni caso, l'accertamento dell'inesistenza o infondatezza della pretesa contributiva avanzata dall'Inps costituirà oggetto di un giudicato formale e sostanziale (esauriti eventuali gravami).

■ Laddove, invece, l'opposizione venga accolta per la sussistenza di vizi formali, ciò determinerà ugualmente 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<sup>10</sup>.

■ Laddove l'opposizione venga respinta, si deve ritenere che l'eventuale sospensiva concessa dal giudice di primo grado venga automaticamente caducata dalla sentenza di rigetto, con la conseguenza che da quel momento – e indipendentemente dall'eventuale gravame introdotto dal contribuente – il concessionario della riscossione potrà avviare azioni esecutive.

■ Può accadere, infine, che l'opposizione proposta per motivi sostanziali venga accolta solo in parte, quando il giudice del lavoro accerti l'esistenza di un minor credito dell'Inps, rispetto alla pretesa avanzata tramite la notifica dell'avviso di addebito. Può richiamarsi sul punto l'arresto giurisprudenziale già formatosi sulle cartelle di pagamento. Superando un diverso orientamento<sup>11</sup>, la Suprema Corte ha ritenuto

<sup>10</sup> 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 cartella esattoriale per il pagamento di contributi omessi e sanzioni amministrative)”.*

<sup>11</sup> *“Il processo relativo al pagamento di contributi previdenziali, anche se instaurato mediante opposizione a cartella esattoriale, dà comunque luogo ad un giudizio ordinario di cognizione su diritti ed obblighi inerenti al rapporto previdenziale obbligatorio, ed in particolare a quello contributivo. Al riguardo depone oltre il costante orientamento della Suprema Corte (n.4995/87, 8624/93) anche il tenore letterale della disposizione normativa che ne detta la disciplina. Infatti l'art.24 co.6 del D.Lgs. n.46/99 precisa che “il giudizio di opposizione contro il ruolo per motivi attinenti al merito della pretesa contributiva è regolato dagli artt.442 e seguenti CPC”. In sostanza con il giudizio di opposizione viene introdotto un ordinario processo di cognizione nel quale “l'ente previdenziale convenuto può chiedere, oltre il rigetto dell'opposizione, anche la condanna dell'opponente all'adempimento dell'obbligo contributivo, portato nella cartella, sia pure nella minore misura residua ancora dovuta, senza che ne risulti mutata la domanda” (così Cass. n.5763/02). In concreto la cartella esattoriale deve ritenersi un titolo esecutivo (di formazione stragiudiziale) che non può scindersi nelle varie poste: o viene confermata in toto oppure, in caso di modifica del credito a seguito del giudizio di merito, deve essere in toto revocata e l'ente previdenziale ben potrà chiedere la condanna dell'opponente al pagamento di quelle poste (o di parte di esse) di cui risulti ancora la debenza” (Corte d'Appello di Genova, senten-*

# IMPOSTE, CONTRIBUTI E PREMI

to che:

*“in materia di riscossione di contributi previdenziali, il giudice dell'opposizione alla cartella esattoriale, ove accerti la parziale insussistenza del credito, non è tenuto dichiarare integralmente inefficace la cartella opposta, dovendosi ritenere che non operino i limiti ai poteri del g.o. di cui all'art.4 L. 30 marzo 1865, all. E, il cui ambito è limitato all'esercizio dei poteri autoritativi, in quanto il credito contributivo trova la sua fonte direttamente nella legge, mentre la previsione della riscossione mediante iscrizione a ruolo concerne soltanto la possibilità - concessa normativamente anche ai privati - di formare un titolo esecutivo stragiudiziale, sulla cui legittimità formale e sostanziale vi è pienezza di cognizione e potestà da parte del g.o.”<sup>12</sup>.*

L'esame del rimedio giudiziale dell'opposizione ad avviso di addebito e, soprattutto, del regime di decadenza, legato al mancato rispetto del termine previsto dall'art.24, co.5, D.Lgs. n.46/99, consente di comprendere appieno i limiti di strumenti di difesa in sede amministrativa.

Contro i provvedimenti dell'Inps da cui discendono pretese contributive è solitamente concesso il rimedio del ricorso amministrativo, diretto a diversi organi e uffici, a seconda della natura della pretesa<sup>13</sup>. 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.

Ai sensi dell'art.8, L. n.533/73, tutti i termini per ricorrere sono ordinatori e non perentori. Il ricorso può essere presentato anche al di là del termine stabilito dalla legge, fino a quando esista un interesse ad agire e sia esercitabile l'azione giudiziale.

Come si chiarirà nel prosieguo, il ricorso amministrativo assume una particolare rilevanza, almeno sotto

za n.701/02; conforme, Corte d'Appello di Torino, sent. n.882/07).

<sup>12</sup> Cass. n.27824/09.

<sup>13</sup> Ad esempio il ricorso amministrativo in materia di contribuzione relativa a lavoratori dipendenti va rivolta al Comitato amministratore del Fondo di previdenza lavoratori dipendenti (Flpd), presso l'Inps; il ricorso in materia di contribuzione alle Gestioni degli artigiani o dei commercianti va rivolto al Comitato Amministratore Gestione commercianti e artigiani, presso l'Inps; il ricorso amministrativo avverso accertamenti in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro va rivolta alla Direzione Interregionale del Lavoro.

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, co.5, D.Lgs. n.46/99. 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 *c.d. silenzio-rigetto*, diviene particolarmente pericoloso affidare le ragioni di contestazione della pretesa contributiva solo a tale strumento, poiché l'inutile decorso del termine di 40 giorni dalla notifica dell'avviso di addebito determinerà l'incontrovertibilità della pretesa contributiva ivi contenuta.

Ciò non significa che l'organo competente a decidere sul ricorso amministrativo non possa accoglierlo anche ad avvenuta decadenza dall'opposizione giudiziale, ma l'eventuale rigetto di esso non sarà suscettibile di alcun ulteriore rimedio, tanto meno giudiziale.

Stesso discorso può farsi per le *c.d. istanze di annullamento in autotutela*, rivolte allo stesso ufficio Inps che ha emesso l'avviso di addebito, sulla scorta delle procedure previste dalla circolare Inps n.146/06 e del regolamento recante disposizioni in materia di autotutela, contenuto nella deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Inps n.275/06.

L'annullamento di un atto in autotutela costituisce un potere e non un dovere assoluto dell'Ente previdenziale, specie quando – a causa della mancata opposizione giudiziale nei termini di decadenza – la pretesa contributiva contenuta nell'avviso di addebito sia divenuta definitiva e non più contestabile.

L'accoglimento dell'istanza in autotutela, quindi, costituisce un'eventualità non garantita e, soprattutto, il mancato esame o il suo rigetto non consentono di ricorrere all'autorità giudiziaria quando il termine di decadenza sia ormai scaduto.

Anche allo scopo di evitare responsabilità professionali, i consulenti del lavoro e gli altri professionisti che assistono il contribuente, di fronte alla notifica di un avviso di addebito, hanno il dovere di richiamare l'attenzione del loro assistito sul rimedio dell'opposizione giudiziale e sull'esistenza di un termine di decadenza entro cui esso deve essere azionato.

Pur potendo presentare, nelle more, un ricorso amministrativo o un'istanza in autotutela nell'interesse del proprio assistito, i predetti professionisti dovranno

# IMPOSTE, CONTRIBUTI E PREMI

no evitare di ritenere siffatte procedure alternative ed equipollenti rispetto al rimedio di cui all'art.24, D.Lgs. n.46/99.

## Strumenti alternativi di difesa giudiziale delle ragioni del contribuente

Lo strumento dell'opposizione ad avviso di addebito, di cui all'art.24, D.Lgs. n.46/99, presenta, purtroppo, dei limiti alla piena difesa del contribuente, aggravati dalla rilevanza sempre maggiore che ha assunto negli ultimi tempi la posizione di regolarità contributiva, attestata dal Durc.

■ Tra la data del sorgere della pretesa contributiva (ad esempio a seguito di conclusione di indagini ispettive o dell'adozione di un provvedimento d'ufficio) e la data di notifica dell'avviso di addebito può trascorrere molto tempo, a volte superiore a un anno. Durante questo lasso temporale, il contribuente risulterà in una situazione di irregolarità contributiva e otterrà un Durc negativo. La proposizione di un ricorso amministrativo – idoneo a garantire nelle more la concessione del Durc – è uno strumento solo provvisorio, destinato ad essere caducato da un rigetto del medesimo, senza alcuna certezza che questa parentesi copra l'intero periodo intercorrente fino alla ricezione dell'avviso di addebito.

■ Il termine di decadenza di 40 giorni dalla notifica dell'avviso di addebito (e ancor più il termine per un'eventuale opposizione per vizi formali) comprime oltremodo la possibilità di sviluppare un'adeguata difesa giudiziaria, specie quando si debbano esaminare situazioni sviluppatasi su più anni e su più lavoratori.

■ Vi è il serio rischio che la notifica dell'avviso di addebito sfugga all'attenzione del contribuente, il quale lascia scadere inutilmente il termine senza interpellare un professionista. Il rischio è ancora maggiore se si considera che il decorso del termine di decadenza non subisce sospensioni durante il periodo feriale (agosto) e che ancora oggi tante imprese, soprattutto quelle più piccole, non leggono quotidianamente la Pec.

■ Ricevuta la notifica dell'avviso di addebito, l'opposizione giudiziale al medesimo consentirà di ottenere il Durc fino al passaggio in giudicato della sentenza. Qualora, tuttavia, il giudizio di primo grado si concludesse con un rigetto dell'opposizione alla sentenza, da quel momento si verserebbe nuovamente in una situazione di irregolarità contributiva.

■ Come sopra accennato, nelle more del primo grado di giudizio la sospensione dell'esecutorietà

dell'avviso di addebito, benché costituisca una regola nella prassi, non è affatto automatica e certa. L'eventuale rigetto dell'istanza di sospensione comporterà l'immediato obbligo di pagamento a carico del contribuente o il suo assoggettamento a procedure esecutive coatte, indipendentemente dalla prosecuzione del giudizio di opposizione.

■ Quand'anche la sospensione dell'esecutorietà dell'avviso di addebito sia ottenuta in primo grado, il rigetto dell'opposizione da parte del giudice di prime cure renderà nuovamente attuale l'obbligo di pagamento dei contributi e comporterà l'assoggettabilità del contribuente ad azioni esecutive, indipendentemente dal prosieguo del giudizio in successivi gradi di giudizio.

Allo scopo di superare i limiti intrinseci all'opposizione ad avviso di addebito, si possono porre in campo strumenti alternativi di difesa, i quali presuppongono, però, che l'iniziativa del contribuente venga anticipata rispetto alla notifica dell'avviso di addebito.

Ovviamente una situazione del genere potrà verificarsi solo quando egli abbia coscienza della pretesa contributiva, perché già esternata nell'ambito di un verbale unico di accertamento e notificazione, di un provvedimento d'ufficio dell'Inps o di un avviso bonario.

Nell'esempio pratico che segue si prenderà in considerazione la situazione più frequente, legata a un accertamento ispettivo conclusosi con verbale unico dell'Inps, della DTL o dell'Inail, dal quale emerga l'esistenza di un presupposto della pretesa contributiva (accertamento di un maggior imponibile).

**1.** La prima difesa da attuare è la proposizione di un **ricorso amministrativo** nei confronti dell'organo competente, possibilmente nei termini previsti da disposizioni di legge (ancorché ordinatori), e ciò per una duplice finalità:

1. da un lato, la presentazione del ricorso amministrativo consente di ottenere immediatamente il rilascio del Durc, e ciò anche oltre il termine previsto per il silenzio-rigetto, fino a quando non intervenga un provvedimento espresso di rigetto del ricorso amministrativo<sup>14</sup>;
2. dall'altro lato, ai sensi dell'art.24, co.4, D.Lgs. n.46/99, *"in caso di gravame amministrativo contro l'accertamento effettuato dall'ufficio, l'iscrizione a ruolo è eseguita* (ma oggi il riferimen-

<sup>14</sup> Si legga in tal senso Ministero del Lavoro, nota n.10849/10.

# IMPOSTE, CONTRIBUTI E PREMI

to deve intendersi all'emissione dell'avviso di addebito, *ndA*) dopo la decisione del competente organo amministrativo".

Ciò significa che, durante la pendenza del ricorso amministrativo, in questo caso entro i confini del termine previsto dal silenzio-rigetto<sup>15</sup>, l'Inps non potrà emettere e notificare un avviso di addebito.

Per esperienza e statistica, si può tranquillamente affermare che gran parte dei ricorsi amministrativi va incontro a un rigetto, spesso per decorrenza del termine di silenzio-rigetto. La sua proposizione, però, ottiene l'effetto pratico di rilascio del Durc e, nel frattempo, di recuperare del tempo prezioso per lo studio e la predisposizione di un ricorso giudiziario, senza che nel frattempo sopraggiunga l'avviso di addebito. Si elimina, inoltre, il rischio dell'improcedibilità del ricorso giudiziario, nell'eventualità in cui la fase amministrativa sia ritenuta obbligatoria.

**2.** La successiva iniziativa consiste, per l'appunto, nella proposizione di un **ricorso per accertamento negativo della pretesa contributiva**, dinanzi al giudice del lavoro competente, nelle forme di cui agli artt.442 ss. c.p.c..

Con siffatto ricorso si propone domanda tesa ad accertare l'inesistenza o l'infondatezza della pretesa contributiva rivendicata dall'Inps.

I vantaggi di un tale giudizio, rispetto all'opposizione ad avviso di addebito, sono innumerevoli, benché l'iniziativa ad opera del contribuente sembri a un primo acchito confliggere con le scelte difensive basate sull'attendismo.

■ In primo luogo, i tempi di recupero del credito da parte dell'Inps, ridotti rispetto al passato grazie allo strumento dell'avviso di addebito, riducono e quasi azzerano le speranze di una prescrizione dei diritti per inattività, di talché anticipare l'instaurazione del contenzioso, a iniziativa del contribuente, non riduce le prospettive di difesa.

■ Contrariamente a quanto si sosteneva in passato, l'iniziativa del contribuente non esonera l'Inps dall'onere di provare i presupposti della propria pretesa.

<sup>15</sup> Cass. n.17096/10: "In tema di crediti previdenziali, l'art.24, comma 4, d.lgs. n.46/99 - chiaramente finalizzato a deflazionare il contenzioso giudiziario nelle ipotesi in cui non sussista ancora la definitività della pretesa dell'ente - nel prevedere al comma 4 che "in caso di gravame amministrativo contro l'accertamento effettuato dall'ufficio, l'iscrizione a ruolo è eseguita dopo la decisione del competente organo amministrativo e, comunque, entro i termini di decadenza previsti dall'articolo 25", va interpretato nel senso che detta decisione può non essere esplicita, potendosi formare il silenzio-rigetto con l'inutile decorso del termine e la conseguente caduta dell'impedimento all'iscrizione stessa".

L'onere di provare gli elementi costitutivi di un diritto incombe su chi pretenda di vantare quel diritto stesso, indipendentemente dal soggetto che instauri il giudizio e del ruolo processuale che l'asserito titolare ricopre. In altre parole, in caso di azione di accertamento negativo tesa alla contestazione dell'altrui preteso diritto, l'onere di provare gli elementi costitutivi del diritto stesso ricade sull'Ente convenuto. In tal senso si è pronunciata la Corte di Cassazione sull'azione di accertamento negativo intrapresa da un soggetto per contestare la pretesa contributiva Inps, risultante da un verbale di accertamento ispettivo<sup>16</sup>.

■ Ai sensi dell'art.24, co.3, D.Lgs. n.46/99,

*"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".*

Adattando la norma al nuovo regime di riscossione qui esaminato, deve reputarsi che l'Ente non possa emettere l'avviso di addebito fin quando penda un giudizio sull'accertamento della pretesa, sempre che non intervenga per ipotesi un provvedimento esecutivo del giudice. Poiché, però, il giudizio di accertamento negativo è destinato a concludersi con una pronuncia di mero accertamento sull'esistenza o meno della pretesa contributiva, l'ipotetico rigetto del ricorso in primo grado (o in grado di appello) non contiene alcun provvedimento di condanna in favore dell'Ente e non è quindi un "provvedimento esecutivo". In definitiva, dal momento della presentazione del ricorso giudiziario e fino al passaggio in giudicato della sentenza, al termine di tutti i possibili gradi di giudizio, l'Inps non potrà emettere e notificare l'avviso di addebito e sarà privo di un titolo esecutivo.

<sup>16</sup> Cass. n.12108/10: "In tema di riparto dell'onere della prova ai sensi dell'art.2697 c.c., l'onere di provare i fatti costitutivi del diritto grava su colui che si afferma titolare del diritto stesso ed intende farlo valere, ancorché sia convenuto in giudizio di accertamento negativo. Ne consegue che nel giudizio promosso da una società per l'accertamento dell'inesistenza dell'obbligo contributivo preteso dall'Inps sulla base di verbale ispettivo, incombe sull'Istituto previdenziale la prova dei fatti costitutivi del credito preteso, rispetto ai quali il verbale non riveste efficacia probatoria. (Nella specie, la S.C., in applicazione del principio di cui alla massima, ha escluso che incombesse sulla società promotrice del giudizio di accertamento negativo del credito contributivo dell'Inps l'onere di provare l'inesistenza, dovendosi escludere che alle dichiarazioni dei lavoratori riportate nel verbale ispettivo potesse attribuirsi efficacia probatoria)" (tra i precedenti si ricorda Cass. n.19762/08; l'orientamento è stato confermato solo pochi giorni fa da Cass. n.11685/15).

Tra le pronunzie di merito: "Nelle ipotesi di azione di accertamento negativo del datore di lavoro avverso un verbale di accertamento dell'Inps (al pari delle opposizioni alle iscrizioni a ruolo) l'onere della prova a sostegno dei fatti costitutivi della pretesa dell'Inps grava sul medesimo (e non sul datore di lavoro)" (Corte Appello Ancona, 11 marzo 2009, n.97).

# IMPOSTE, CONTRIBUTI E PREMI

■ Allo stesso modo, il D.M. 24 ottobre 2007 stabilisce che:

*“il Durc è rilasciato anche qualora vi siano crediti iscritti a ruolo per i quali sia stata disposta la sospensione della cartella amministrativa a seguito di ricorso amministrativo o giudiziario. Relativamente ai crediti non ancora iscritti a ruolo... b) in pendenza di contenzioso giudiziario, la regolarità è dichiarata sino al passaggio in giudicato della sentenza di condanna, salvo l'ipotesi in cui l'Autorità giudiziaria abbia adottato un provvedimento esecutivo che consente l'iscrizione a ruolo delle somme oggetto del giudizio ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n.46”<sup>17</sup>.*

Ne consegue che l'eventuale sentenza di primo grado sfavorevole al contribuente – non contenendo, per le ragioni surriferite, un provvedimento esecutivo che lo condanni a pagare alcunché all'Inps a titolo di contributi – impone la concessione del Durc fino al passaggio in giudicato della sentenza, al termine del grado di appello e, se occorresse, del ricorso per cassazione.

Vi è da segnalare, sul punto, che l'azione di accertamento negativo – che impedisce l'emissione dell'avviso di addebito – è quasi sempre proposta direttamente nei confronti dell'Inps, dinanzi al giudice del lavoro. È possibile, però, che lo stesso effetto impeditivo provenga da una diversa iniziativa giudiziaria. Quando, infatti, l'accertamento sia stato compiuto da un altro ufficio pubblico, come ad esempio l'Agenzia delle Entrate, il giudizio instaurato nei confronti di tale atto, dinanzi alla competente autorità giudiziaria, preclude ugualmente l'emissione dell'avviso d'addebito da parte dell'Inps e ciò indipendentemente dal fatto che l'Ente previdenziale sia a conoscenza o meno del giudizio instaurato dal contribuente<sup>18</sup>.

**3.** Si fa mero cenno, poi, a una diversa strategia difensiva giudiziaria, anch'essa idonea a impedire

l'emissione dell'avviso di addebito. Essa consiste nell'effettuare il pagamento dell'importo preteso dall'Ente non appena il contribuente riceva notizia dell'accertamento o avviso bonario, comunque prima della notifica dell'avviso di addebito, facendo tuttavia precedere il pagamento da una comunicazione all'Ente con cui:

- si contestano i presupposti in fatto e in diritto della pretesa;
- si precisa che il pagamento avviene al solo fine di evitare l'aggravio di sanzioni civili e interessi di mora e ci si riserva di ripetere l'importo versato mediante autonoma iniziativa giudiziaria.

Seguirà – ad avvenuto pagamento – l'azione tesa all'accertamento negativo della pretesa e alla condanna dell'Inps alla restituzione di quanto incassato.

Siffatta strategia ha un indubbio vantaggio, rispetto alla mera azione di accertamento negativo, perché impedisce l'accrescersi delle sanzioni civili e degli interessi di mora, per via del decorso del tempo occorrente alla definizione del giudizio. Come contraltare, però, il pagamento dell'importo presuppone una disponibilità di liquidità da parte del ricorrente, il quale dovrà privarsi del valore pecuniario delle somme accertate fino alla definizione del giudizio, sperando in un accoglimento delle sue pretese.

Si tiene a precisare che il pagamento dei contributi e delle sanzioni, con riserva di ripetizione, non deve essere effettuata avvalendosi di procedure di regolarizzazione e di condono previdenziale, che comportano vantaggi in termini di risparmio di contributi o di sanzioni, poiché in quel caso l'azione di ripetizione non è esercitabile<sup>19</sup>.

Allo stesso modo, non si potrà accedere ad accordi di rateizzazione con l'Inps, i quali presuppongono, tra le clausole dei moduli predisposti dall'Ente, il riconoscimento della pretesa contributiva e la rinuncia ad ogni azione tesa a contestarla.

<sup>17</sup> Cfr. Ministero del Lavoro, interpello n.64/09.

<sup>18</sup> Cass. n.8379/14: *“In tema di iscrizione a ruolo dei crediti degli enti previdenziali, l'art.24, co.3, del D.Lgs. n.46/99, che prevede la non iscrivibilità a ruolo del credito previdenziale sino a quando non vi sia il provvedimento esecutivo del giudice, qualora l'accertamento su cui la pretesa creditoria si fonda sia impugnato davanti all'autorità giudiziaria, va interpretato nel senso che l'accertamento, cui la norma si riferisce, non è solo quello eseguito dall'ente previdenziale, ma anche quello operato da altro ufficio pubblico come l'Agenzia delle Entrate, né è necessario, ai fini della non iscrivibilità a ruolo, che, in quest'ultima ipotesi, l'Inps sia messo a conoscenza dell'impugnazione dell'accertamento innanzi al giudice tributario”.*

<sup>19</sup> Cfr. Cass., SS.UU. n.4918/98.