

La prescrizione dei contributi omessi o versati indebitamente

Angelo Sica - *Avvocato*

Da quando decorre il termine prescrizione dei contributi omessi? E decorso il termine è ammessa la regolarizzazione dei periodi scoperti?

Qual è la procedura per interrompere la prescrizione?

Quali sono le regole sul rimborso dei contributi indebiti ai lavoratori dipendenti e a quelli autonomi? E quali sono i termini prescrizione?

Sulle somme restituite devono essere calcolati gli interessi?

Trascorso il tempo previsto dalla legge, il mancato versamento dei contributi provoca l'estinzione, per prescrizione, dell'obbligo contributivo. Non ha rilevanza che l'inerzia sia ascrivibile a chi era tenuto al versamento e non vi abbia provveduto, o al beneficiario della copertura contributiva che non abbia denunciato l'evasione o l'omissione, o all'ente previdenziale che non abbia recuperato tempestivamente i contributi dovuti e non versati. Il compiersi della prescrizione comporta che l'ente non può più esercitare il suo diritto-dovere di riscuotere i contributi previdenziali.

Il decorso del tempo opera anche nell'ipotesi in cui la contribuzione è stata versata indebitamente, dal momento che la prescrizione comporta, a seconda dei casi, l'impossibilità per il soggetto che ha versato la contribuzione senza esservi obbligato di recuperare la somma o, per converso, l'obbligo dell'ente previdenziale di considerare la contribuzione indebita utile per le prestazioni a suo carico.

Prescrizione dei contributi omessi

Il mancato versamento (e il mancato recupero) dei contributi previdenziali entro il termine fissato dalla legge impedisce all'ente previdenziale di riscuotere i contributi, con la conseguenza che non può richiederne il pagamento e, qualora il datore di lavoro vi provveda spontaneamente, deve procedere d'ufficio al suo rimborso.

Questa regola risale al 17 agosto 1995, data di entrata in vigore della legge n. 335/1995, che all'art. 3, commi 9 e

10, ha stabilito che la prescrizione dei contributi previdenziali e assistenziali si verifica in dieci anni per i contributi del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e delle altre gestioni pensionistiche obbligatorie, termine che a decorrere dal 1° gennaio 1996 è stato ridotto a cinque anni, salvi i casi di denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti. Per tutte le altre contribuzioni previdenziali e assistenziali obbligatorie il termine prescrizione matura in cinque anni. La stessa legge prevede che questi termini si applicassero anche alle contribuzioni relative ai periodi precedenti alla data della sua entrata in vigore, salvi gli atti interruttivi già posti in essere a quella data.

Tralasciando le questioni relative al periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della legge n. 335/1995 e quella della sua applicazione a regime dal 1° gennaio 1996, in estrema sintesi si può affermare che la prescrizione dei contributi previdenziali e assistenziali è quinquennale per i crediti contributivi venuti in essere a decorrere dal 1° gennaio 1996 e per quelli maturati e scaduti in precedenza sempre che non esistano atti interruttivi già compiuti o procedure iniziate nel rispetto della normativa preesistente; è decennale se la denuncia del lavoratore interviene entro cinque anni dalla scadenza del termine per il versamento.

Termine prescrizione

Il termine prescrizione inizia il suo decorso a partire dalla scadenza del versamento dei contributi dovuti. Già da tempo questo principio, espressamente indicato nell'articolo 55 del R.D.L. n. 1827/1935, convertito in legge n. 1155/1936, ha trovato conferma nell'interpretazione giurisprudenziale (Cass. n. 154/1989). La norma trova applicazione sia per la contribuzione dei lavoratori dipendenti che per quella dei lavoratori autonomi. Per questi ultimi l'Inps, dopo alcune sentenze di merito (tra le altre, Trib. Torino n. 10852/2004), ha mutato il precedente orientamento (secondo il quale il decorso della prescrizione dei contributi dovuti sulla quota di reddito eccedente il minimale imponibile dagli artigiani e dai commercianti dovesse iniziare dalla data in cui il fisco comunicava

all'istituto il reddito prodotto, dal soggetto obbligato al versamento) e ha stabilito che il termine prescrizione per il versamento di tale contribuzione decorre dal giorno in cui doveva essere versato il saldo risultante dalla dichiarazione dei redditi dell'anno di riferimento (Inps, circ. n. 69/2005).

Il destinatario del beneficio della prescrizione, vale a dire debitore dell'obbligo contributivo, non vi può rinunciare, neppure per atti concludenti, quali il riconoscimento espresso del proprio debito contributivo prescritto o il suo pagamento spontaneo. Pertanto, decorso il termine prescrizione, non è più ammessa la regolarizzazione dei periodi scoperti, neppure su iniziativa del debitore (datore di lavoro o lavoratore autonomo). Né l'ente previdenziale può chiedere il versamento dei contributi dovuti e omessi o accettare il versamento spontaneo del debitore.

La singolare rigidità che caratterizza la prescrizione nel sistema previdenziale è diretta sia a mantenere intatta l'esigenza della certezza del diritto sia ad evitare che si possano costituire rapporti assicurativi tardivi e non genuini finalizzati a preconstituire situazioni previdenziali fittizie dalle quali far derivare prestazioni non spettanti.

Tuttavia questa intransigenza collide con l'ipotesi in cui si disconosce il diritto alla copertura contributiva di periodi per i quali nessun dubbio sussiste sulla effettiva esistenza del rapporto di lavoro. Per ovviare almeno in parte a questo inconveniente, l'articolo 13 della legge n. 1338/1962 prevede la possibilità per il datore di lavoro e per il lavoratore di ricostruire, a pagamento, la posizione assicurativa per i periodi scoperti, purché si dimostri l'effettiva esistenza del rapporto di lavoro sulla base di documentazione di data certa. Questa forma di riscatto, diretto al recupero della copertura di periodi contributivi prescritti, è ammesso, oltre che per i lavoratori dipendenti, anche per i collaboratori dei lavoratori autonomi.

La disciplina dettata dalla legge n. 335/1995 in materia di prescrizione ha carattere speciale e derogatorio della normativa generale di cui all'articolo 2935 c.c.; è valida per tutti i tipi di assicurazioni sociali obbligatorie e per tutte le gestioni, comprese quelle facenti capo agli enti previdenziali privatizzati di cui ai D.Lgs. n. 509/1994 e n. 103/1996, in quanto si riferisce in generale alle «contribuzioni di previdenza e assistenza sociale obbligatoria», come è chiaramente indicato nel comma 9 dell'art. 3 della legge stessa (Cass. n. 6340/2005, Cass. n. 5522/2003, Cass. n. 9525/2002, Cass. n. 9408/2002, ecc.).

Atti interruttivi

Con qualsiasi atto che manifesti formalmente la volontà di riscuotere i contributi l'ente previdenziale può far ve-

nire meno lo stato di inerzia e di conseguenza interrompere il decorso della prescrizione.

Tra gli atti interruttivi (o di inizio di procedure di recupero) posti in essere dall'ente previdenziale rientra qualunque concreta attività di indagine o attività ispettiva da esso compiuta in qualità di titolare della contribuzione omessa (Inps, circ. n. 31/2012). Al contrario, non sono utili atti d'iniziativa assunti da soggetti diversi, tra i quali rientrano i verbali di altri enti contenenti la contestazione dell'omissione contributiva.

Sicché l'atto interruttivo deve essere posto in essere dall'ente previdenziale titolare del diritto alla riscossione dei contributi oppure, con qualsiasi atto di autodenuncia o di riconoscimento del proprio debito contributivo, dal datore di lavoro, che è il soggetto obbligato al versamento del contributo, o dal lavoratore autonomo, anch'egli soggetto obbligato al versamento per sé e i suoi collaboratori, o dal professionista iscritto alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335/1995. Non produce invece l'interruzione della prescrizione la segnalazione all'ente previdenziale del danneggiato dalla scoperta contributiva, ma la sua denuncia mette in mora l'ente che deve porre in essere l'atto interruttivo nei confronti del debitore. Ciò perché il rapporto contributivo si instaura tra datore di lavoro ed ente previdenziale a beneficio del lavoratore, che ne rimane estraneo, anche se è il soggetto a favore del quale si produrranno gli effetti del rapporto stesso (Inps circ. n. 18/1996).

Gli atti interruttivi possono consistere nella richiesta, attivata in sede amministrativa o giudiziaria, formulata dall'ente al debitore, nella notifica del verbale di ispezione o comunque in qualsiasi atto che metta in mora l'obbligato al versamento (Cass. n. 46/2009). Tra gli atti interruttivi un ruolo di primaria importanza riveste l'avviso di addebito (che, in materia previdenziale, ha sostituito la cartella esattoriale), il quale ha efficacia di titolo esecutivo.

Gli atti per essere idonei alla interruzione della prescrizione non possono essere generici ma richiedono sempre la quantificazione del credito o comunque l'indicazione di tutti gli elementi che consentano al debitore di pervenire alla sua quantificazione (Inps, circ. n. 55/2000).

Con l'interruzione perde ogni valore il tempo trascorso precedentemente e comincia a decorrere un nuovo periodo prescrizione.

Cosa diversa dalla interruzione è la sospensione della prescrizione, che è determinata da alcuni eventi di rilevanza tale da giustificare l'omissione o il ritardo del versamento dei contributi e trovano origine, oltre che negli artt. 2941 e 2942 c.c. ove applicabili, in provvedimenti legislativi *ad hoc*. La sospensione opera per tutto il pe-

riodo in cui dura l'evento e/o per il tempo fissato dalla legge, ma, fungendo come una parentesi nel decorso del tempo prescrizione, non toglie valore, a differenza dell'interruzione, al tempo trascorso precedentemente. Pertanto il tempo anteriore all'inizio del periodo di sospensione si somma a quello successivo alla data finale della sospensione stessa. Una sospensione generale, di diversa durata a seconda che la contribuzione riguardasse i lavoratori dipendenti o autonomi, era stabilita dall'art. 2, comma 19, della legge n. 638/1983, successivamente abrogata dal comma 10 dell'art. 3 della legge n. 335/1995. Più recentemente, l'art. 38, comma 7 della legge n. 289/2002 ha introdotto dal 1° gennaio 2003 una sospensione di 18 mesi relativamente alla contribuzione dell'anno 1998.

Denuncia del lavoratore

A un particolare atto interruttivo (ma parte della dottrina non lo qualifica tale) l'art. 3, comma 9, ultima parte della lettera a) della legge n. 335/1995 ricollega un autonomo effetto, quello di raddoppiare il termine prescrizione. Si tratta della denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti, che eleva il termine prescrizione da cinque a dieci anni. Nella circolare n. 31/2012 l'Inps precisa che i soggetti legittimati ad effettuare la denuncia sono i lavoratori subordinati o a progetto o con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, gli associati in partecipazione, i coadiuvanti dell'imprenditore artigiano e commerciale e i componenti del nucleo familiare dei lavoratori autonomi agricoli, nonché i loro superstiti.

La denuncia deve avere carattere formale, anche se resa nel corso di un accertamento ispettivo (perciò non sono considerate denunce le dichiarazioni dei lavoratori acquisite in sede ispettiva, a meno che non siano formalizzate e dirette a denunciare all'istituto previdenziale l'omissione contributiva parziale o totale).

L'allungamento del termine prescrizione da cinque a dieci anni opera indipendentemente dal fatto che l'istituto si attivi o meno nei confronti del datore di lavoro inadempiente con le opportune azioni di recupero. Di conseguenza sussiste la responsabilità dell'ente nel caso in cui, nonostante la denuncia, il termine prescrizione comunque spiri inutilmente a causa del mancato intervento con un idoneo atto interruttivo dell'ente stesso nei termini per il recupero dei contributi evasi.

Richiamando la giurisprudenza di legittimità (Cass. S.U. n. 5784/2008 e n. 6173/2008, Cass. n. 5811/2010 e n. 22739/2010), alla quale si è adeguato, l'Inps precisa nella citata circolare n. 31/2012 che viene mantenuto il termine prescrizione decennale qualora il lavoratore o i suoi

superstiti presentino all'istituto una denuncia entro il termine di cinque anni dalla scadenza dei contributi per i quali si chiede il recupero. La denuncia, se è compiuta nel termine di cinque anni, è idonea a prolungare la prescrizione fino a dieci anni. Al contrario, se interviene oltre il termine di cinque anni dalla scadenza dei contributi dei quali il lavoratore o i suoi superstiti chiedono il recupero (quindi a prescrizione già spirata), la contribuzione si considera prescritta (e perduta a tutti gli effetti).

Su questo principio la circolare indica le differenti ipotesi collegate alla tempistica della denuncia e fornisce un esempio di calcolo del tempo prescrizione conseguente alla denuncia, che, così come formulato, sembra allungare la prescrizione ben oltre il limite dei dieci anni fissato dal legislatore.

Evidentemente per questo motivo, l'istituto ha corretto il tiro con il messaggio n. 8447/2012, formulando un nuovo esempio di computo del termine prescrizione e precisando che, nel caso di contributi in scadenza a gennaio 2009, la prescrizione in assenza di denuncia interviene a gennaio 2014, mentre in presenza di denuncia che interviene entro 5 anni dalla scadenza del contributo (poniamo a gennaio 2012), la prescrizione maturerà a gennaio 2019 (e cioè dopo 10 anni dalla scadenza del contributo).

Prescrizione del recupero dei contributi indebiti

I contributi non dovuti pagati alle gestioni previdenziali sono nulli e improduttivi di effetti e sono rimborsati d'ufficio o su domanda dell'interessato se l'anomalia non è riscontrata dall'istituto previdenziale.

Sulle somme rimborsate spettano gli interessi. L'obbligatorietà della corresponsione degli interessi è stata affermata dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 417/1998), che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 7, ultimo comma della legge n. 463/1959 (assicurazione obbligatoria per gli artigiani), l'art. 15 della legge n. 9/1963 (assicurazione obbligatoria per i coltivatori diretti) e l'art. 12, comma 1 della legge n. 613/1966 (assicurazione obbligatoria per i commercianti) nella parte in cui non prevedono che sui contributi obbligatori indebitamente versati all'Inps debba essere corrisposta all'interessato una somma a titolo di interessi, calcolati fino al momento della restituzione della somma. Con la sentenza viene per la prima volta enunciato nella giurisprudenza costituzionale il principio che il legislatore non può escludere del tutto gli interessi, il quale peraltro è libero di quantificarne la misura, purché non simbolica. Sicché, fino a quando sulla materia non interverrà una norma, sarà il giudice di merito a determinare il dovuto. Va co-

munque segnalato che la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite (sent. n. 7296/1994) ha stabilito in via generale che gli interessi sui contributi restituiti spettano dal momento della proposizione della domanda di restituzione posta in via amministrativa.

Anche il diritto al rimborso dei contributi indebitamente versati è soggetto a termini prescrizionali.

Recentemente sull'argomento è intervenuto l'Inps, che ha emanato due messaggi che riepilogano la normativa, sia pure in maniera oltre modo sommaria, che curiosamente non sono riportati nel sito dell'istituto, benché le disposizioni ivi contenute abbiano una indubbia rilevanza esterna.

Si tratta dei messaggi n. 9869/2012 e n. 15279/2012 che in parte rettifica il precedente.

La normativa è diversa a seconda che i destinatari della contribuzione non dovuta e indebitamente versata siano lavoratori dipendenti o autonomi.

Lavoratori dipendenti

Le regole sul rimborso dei contributi indebiti relativamente ai lavoratori dipendenti hanno radici lontane: risalgono infatti all'art. 8 del D.P.R. n. 818/1957.

Stabilisce tale norma che i contributi o le quote di contributo indebitamente versati non sono computabili agli effetti del diritto alle prestazioni o della misura di esse e sono rimborsabili al datore di lavoro anche per la quota trattenuta al lavoratore, al quale deve essere restituita. Tuttavia i contributi accertati come indebiti oltre cinque anni dalla data in cui è stato effettuato il versamento rimangono acquisiti alle singole gestioni e sono computabili agli effetti delle prestazioni previdenziali.

Il principio si applica anche alla contribuzione dovuta per i lavoratori dipendenti dell'agricoltura, dato che la legge fa un generico riferimento all'assicurazione obbligatoria. Non è invece applicabile per la contribuzione dovuta ai fondi sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria, per il motivo opposto, in quanto la legge non ne fa menzione.

Di conseguenza, precisa l'istituto nel messaggio n. 9869/2012, qualora sia accertato il versamento di contribuzione indebita relativa a lavoratori dipendenti, spetta il rimborso limitatamente alla contribuzione relativa al quinquennio non prescritto, restando acquisita quella precedente, che per l'effetto è produttiva di prestazioni. Secondo l'ente la restituzione deve avvenire senza interessi, con ciò violando, ad avviso di chi scrive, sia la norma generale contenuta nell'art. 2033 c.c. sia la richiamata sentenza della Consulta n. 417/1998.

È negata l'applicabilità della norma agli indebiti che trag-

gono origine dalla totale inesistenza dell'obbligo assicurativo: pertanto, l'art. 8 del D.P.R. n. 818/1957 trova applicazione esclusivamente nei casi in cui esista, comunque, un valido rapporto contributivo e sia stata semplicemente versata una contribuzione di misura eccedente rispetto a quella dovuta. A tale ipotesi si riferisce l'Inps nel suo messaggio laddove afferma che ove il versamento indebito sia avvenuto in carenza di presupposto assicurativo la relativa contribuzione è annullabile senza limite temporale, poiché manca il fondamento dell'assicurabilità. In tal caso, se viene accertato il dolo nella costituzione della posizione assicurativa, la contribuzione indebitamente versata non è soggetta a rimborso, mentre in assenza di dolo essa è rimborsabile, a domanda e, perdendo la sua natura contributiva, è soggetta all'ordinaria prescrizione decennale.

Va infine precisato che il secondo comma dello stesso art. 8 prevede che, se il datore di lavoro non richiede il rimborso dei contributi per il quinquennio anteriore all'accertamento dell'indebito versamento, l'importo dei contributi versati è restituito d'ufficio all'assicurato o ai suoi superstiti all'atto della liquidazione della pensione.

Lavoratori autonomi

Quanto alla contribuzione dovuta dai lavoratori autonomi, vale a dire dagli artigiani e dai commercianti, il messaggio Inps n. 9869/2012 precisa che la fattispecie ricade sotto l'ipotesi di cui all'art. 12 della legge n. 613/1966, secondo il quale i contributi versati indebitamente in qualsiasi tempo non sono computabili agli effetti del diritto alle prestazioni e della misura di esse e, salvo il caso di dolo, sono restituiti, senza interessi, all'assicurato o ai suoi aventi causa. Pertanto i contributi indebiti accertati verso contribuenti autonomi sono sottratti alle norme sulla prescrizione e vengono sempre restituiti a chi li ha effettuati (o ai suoi aventi causa), senza interessi (ma quanto agli interessi, è opportuno tenere presente la decisione della Corte Costituzionale sopra richiamata).

Relativamente alla contribuzione afferente alle gestioni separate di cui all'art. 2, comma 26 della legge n. 335/1995, l'Inps con il messaggio n. 15279/2012 ha rettificato la propria posizione espressa nel messaggio n. 9869/2012, nel quale, considerata la natura di lavoro autonomo attribuita ai fini previdenziali alla figura del collaboratore coordinato e continuativo, aveva considerato applicabile alla contribuzione indebitamente versata dal committente gli stessi criteri previsti per i commercianti, salva la ripartizione tra committente e collaboratore della contribuzione restituita.

Tale contribuzione, ha poi rettificato l'ente, non può es-

sere assimilata a quella per gli esercenti attività commerciali, della quale assume soltanto i criteri per il computo del periodo assicurabile e delle sanzioni civili per tardivo versamento, mentre, quanto alla prescrizione, la gestione separata è regolamentata esclusivamente dall'art. 3, comma 9 della legge n. 335/1995, che stabilisce il generale termine prescrizionale in cinque anni. Pertanto la contribuzione di competenza della gestione separata indebitamente versata soggiace all'ordinario termine quinquennale.

Tuttavia, ove la prestazione assicurabile del soggetto rientri effettivamente nell'ambito del lavoro dipendente, il principio di salvaguardia del diritto assicurativo del lavoratore, tenuto conto dell'obbligazione di versamento che incombe non su di lui ma sul committente, comporta che la contribuzione indebitamente versata nella gestione separata non sia rimborsabile, ma, salvo quella non prescritta, resti acquisita per produrre effetti ai fini di prestazione.

Creditore apparente

Rimane comunque salva, ricorrendone i presupposti, la possibilità di convalida della contribuzione indebitamente versata in buona fede a ente o gestione diverso/a da quello/a titolare. La convalida è applicabile a tutti i tipi di contribuzione, dipendente e autonoma.

Sull'effetto liberatorio del pagamento effettuato in buona fede al creditore apparente previsto dall'art. 1189 c.c. nessun dubbio sussiste anche con riguardo alla materia contributiva. Tale principio ha trovato la sua consacrazione definitiva nella disposizione contenuta all'art. 116, comma 20 della legge n. 388/2000, in base al quale il pagamento della contribuzione previdenziale effettuato in buona fede ad un ente previdenziale pubblico diverso dal titolare, ha effetto liberatorio nei confronti del contribuente. L'ente che ha ricevuto il pagamento deve trasferire le somme incassate, senza aggravio di interessi, all'ente titolare della contribuzione.

Dunque, in base a questa disposizione l'ente che ha ricevuto il versamento contributivo quale creditore apparente è tenuto a (ri)versare il *perceptum* all'ente effettivamente legittimato a riceverlo.

Tale operazione va effettuata d'ufficio dall'ente che ha ricevuto la contribuzione secondo le linee indicate dal richiamato comma 20. Ne consegue nel contempo la sicura inconfigurabilità dell'insorgenza di sanzioni civili, in relazione alle reciproche partite creditorie e debitorie estintesi automaticamente in base a quella disposizione. L'Inps, accogliendo tale principio, chiarisce che il trasferimento deve essere operato sia tra gestioni costituite presso lo stesso istituto sia nei confronti di casse ed enti

esterni ad esso. Per effettuarlo, punta l'attenzione sul soggetto versante e su quello obbligato al versamento, affermando che quando v'è coincidenza della figura sono possibili compensazioni e quando non v'è tale coincidenza va distinto il profilo della rimborsabilità (al versante) e quello dell'addebito (al soggetto effettivamente obbligato). Con tale ragionamento, che non appare del tutto chiaro, l'istituto si limita all'ipotesi dei contributi per lavoro dipendente versati nella medesima gestione competente da soggetto diverso da quello obbligato. In via più generale, merita riflettere sul fatto che la norma, che ha carattere di specialità, non sembra porre alcuna limitazione o condizione con riferimento al soggetto che ha provveduto al versamento in buona fede, ma stabilisce esclusivamente l'obbligo al trasferimento dei contributi alla gestione competente, evidentemente con imputazione in capo al lavoratore beneficiario, indipendentemente dal soggetto versante, con l'evidente scopo di tutelare il lavoratore beneficiario della contribuzione versata a ente diverso.

In coincidenza con il trasferimento contributivo può essere accertato un residuo debito o credito nei confronti del contribuente, che ricade nella normativa della prescrizione previdenziale.