



L'Inps prende posizione sulla prescrizione contributiva

a cura di Temistocle Bussino - Funzionario Ispettivo Inps Docente di "Prassi amministrativa previdenziale all'Università Cattolica"*

In questo articolo proponiamo una lettura guidata della recente [circolare Inps n.31 del 2 marzo 2012](#), avente ad oggetto "Prescrizione dei contributi previdenziali ed assistenziali. Denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti". L'interesse della circolare in argomento è che essa rappresenta l'atto di prassi con cui l'Inps, ritenendo che sul tema in oggetto la Corte di Cassazione sia pervenuta a consolidate conclusioni, fa proprio l'indirizzo giurisprudenziale e fornisce le conseguenti istruzioni alle strutture operative.

Ecco dunque che ogni volta che dovesse sorgere in generale un dubbio o una necessità di approfondimento circa la portata della prescrizione contributiva, ed in particolare sugli effetti della denuncia di omissione contributiva fatta dal lavoratore, la circolare n.31/12 è il documento da consultare, in quanto rappresentativo della posizione ufficiale dell'Istituto.

Per ragioni di praticità, dopo avere fatto alcuni richiami sulla prescrizione, articoliamo questo commento sulla falsariga della circolare stessa, la quale, fatta una necessaria premessa, si svolge nei seguenti 3 punti:

- 1. Quadro normativo di riferimento;*
- 2. La denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti;*
- 3. Idoneità degli atti conservativi del termine decennale.*

Richiami sulla prescrizione

L'art.2934 stabilisce che "Ogni diritto si estingue per prescrizione, quando il titolare non lo esercita per il tempo determinato dalla legge". In questa definizione rientra anche la prescrizione contributiva, la quale però, in ragione dell'interesse generale che la sottende, ha delle sue proprie caratteristiche. Normalmente, anche decorso il tempo della prescrizione, il debitore, pur non essendovi tenuto, può adempiere la propria obbligazione. Al contrario - per quanto riguarda la prescrizione contributiva - il contribuente non può versare contributi già prescritti e l'ente previdenziale ha l'obbligo di rifiutarne il versamento. L'art.2938 prevede che in via ordinaria la prescrizione non è rilevabile d'ufficio. "Il giudice non può rilevare d'ufficio la prescrizione non opposta". Ciò significa che se il debitore viene chiamato in giudizio dal creditore a causa di un credito prescritto, il debitore – soltanto lui - ha la facoltà di eccepire la prescrizione della sua obbligazione, e non anche il giudice, anche se ne fosse a conoscenza. Invece, nel caso della prescrizione contributiva, il giudice ha l'obbligo di rilevare, di propria iniziativa, che l'obbligo contributivo è prescritto. Di particolare interesse sono le norme sulla interruzione della prescrizione. L'art.2943 del codice civile elenca gli atti che il creditore può porre in essere di propria iniziativa per interrompere il decorso della prescrizione (ad esempio il ricorso in giudizio o la costituzione in mora del debitore) ed evitare così che il decorso del tempo estingua il suo credito. L'art.2944 afferma che la prescrizione si interrompe anche per il riconoscimento del debito da parte del debitore, circostanza che ricorre normalmente nel campo dei contributi previdenziali, dati gli obblighi informativi in capo al

* Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

debitore (ad esempio, l'inoltro dell'Uniemens). L'art.2945 stabilisce che per effetto della interruzione della prescrizione inizia un nuovo periodo di prescrizione, che comincia proprio dalla data della interruzione. Possiamo così avere una prima data di prescrizione, seguita da una interruzione e quindi una seconda data di prescrizione e così via. Riteniamo utile riportare, sia pure in parte, alcune disposizioni del codice in materia di interruzione della prescrizione, che aiutano nella lettura della circolare in commento.

Art.2943 Interruzione da parte del titolare

La prescrizione è interrotta (1310) dalla notificazione dell'atto con il quale si inizia un giudizio.

La prescrizione è inoltre interrotta da ogni altro atto che valga a costituire in mora il debitore

Art.2944 Interruzione per effetto di riconoscimento

La prescrizione è interrotta dal riconoscimento del diritto da parte di colui contro il quale il diritto stesso può essere fatto valere.

Art.2945 Effetti e durata dell'interruzione

Per effetto dell'interruzione s'inizia un nuovo periodo di prescrizione.

Se l'interruzione è avvenuta mediante uno degli atti indicati dai primi due commi dell'art.2943, la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio (Cod. Proc. Civ. 324).

Quadro normativo di riferimento.

Le disposizioni sulla prescrizione dei contributi sono rappresentate dai commi 9 e 10 dell'art.3 della L. n.335/95, entrata in vigore il 17 agosto 1995.

Prima di quella data, le norme di riferimento erano due:

- ✓ l'art.27 del regio decreto legge 14 aprile 1939, modificato dalla L. n.153/69, che stabiliva in 10 anni il termine prescrizionale;
- ✓ la L. n.638/83 che prevedeva una sospensione di 3 anni del limite della prescrizione.

Di fatto, quindi, tra prescrizione vera e propria e sospensione triennale, l'obbligo di versare i contributi si estingueva per effetto di prescrizione dopo 13 anni dal giorno in cui i contributi dovevano essere versati.

Poi, con le richiamate disposizioni della L. n.335/95, le cose cambiarono radicalmente e sorsero le difficoltà interpretative che si sono protratte a lungo nel tempo. Per agevolare la lettura di tali disposizioni, anticipiamo il fatto che si è creato un regime ordinario della prescrizione che decorre dal 1996 ed un regime transitorio valido dal 17 agosto al 31 dicembre del 1995. Il regime ordinario si applica a quelle contribuzioni maturate dal 1° gennaio 1996,

Il regime ordinario prevede due termini prescrizionali alternativi, 5 anni o 10 anni.

Per fissare le idee ricordiamo che bisogna distinguere tre date:

La data in cui sorge il debito contributivo	ad esempio per il lavoro prestato nel mese di aprile 2012, l'obbligo contributivo sorge alla fine del mese di aprile
La data in cui il debito contributivo scade	che nell'esempio proposto è il 16 maggio, giorno nel quale i contributi vanno versati
La data nella quale il debito contributivo si prescrive	nel regime in vigore dal 1 gennaio 1996, quel debito, sorto il 30 aprile 2012 e scaduto il 16 maggio 2012, si prescrive o in 5 anni e cioè il 15 maggio 2017 oppure, se entro quest'ultima data è intervenuta la denuncia di omissione contributiva da parte del lavoratore (o dei superstiti), quel debito si prescrive in 10 anni, il 15 maggio 2022.

Ci possono dunque essere due prescrizioni, una breve di 5 anni ed una lunga di 10 anni, innestata quest'ultima dalla denuncia del lavoratore intervenuta entro 5 anni dalla scadenza del debito contributivo. Ora può accadere che sia l'una sia l'altra prescrizione possano essere oggetto di interruzione, la quale, come visto in precedenza, dà luogo ad un nuovo periodo di prescrizione. Ebbene questo secondo periodo di prescrizione ha la stessa durata della prescrizione interrotta.

Se la prescrizione interrotta era di 5 anni, allora anche la nuova prescrizione sarà di 5 anni, se invece la prescrizione era di 10 anni, perché il lavoratore aveva denunciato l'omissione contributiva, allora anche la nuova prescrizione, che fa seguito ad un atto interruttivo, sarà di 10 anni. È questo il significato che bisogna attribuire alla circolare n.31/12, laddove afferma che "La denuncia ... è atto di per sé idoneo ad interrompere, per i successivi dieci anni dalla data in cui è avvenuta, il decorso della prescrizione."

Sembrerebbe, dal tenore letterale della circolare, che la denuncia del lavoratore possa essere equiparato ad un atto interruttivo della prescrizione, ma è pacifico che così non è. Occorre pur sempre un atto interruttivo dell'ente previdenziale, titolare del diritto del credito contributivo. Riteniamo che quella frase voglia sottolineare la circostanza che la prescrizione lunga opera anche se la denuncia non sia stata portata a conoscenza del datore di lavoro e indipendentemente dal fatto che l'istituto previdenziale abbia o no promosso l'azione di recupero presso il datore di lavoro inadempiente.

Il testo dei commi 9 e 10 dell'art.3 della L. n.335/95:

Comma 9: *Le contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria si prescrivono e non possono essere versate con il decorso dei termini di seguito indicati:*

a) dieci anni per le contribuzioni di pertinenza del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e delle altre gestioni pensionistiche obbligatorie, compreso il contributo di solidarietà previsto dall'articolo 9bis, comma 2, del decreto legge 29 marzo 1991, n.103, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° giugno 1991, n.166, ed esclusa ogni aliquota di contribuzione aggiuntiva non devoluta alle gestioni pensionistiche. A decorrere dal 1° gennaio 1996 tale termine è ridotto a cinque anni salvi i casi di denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti;

b) cinque anni per tutte le altre contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria.

Comma 10: *I termini di prescrizione di cui al comma 9 si applicano anche alle contribuzioni relative a periodi precedenti la data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per i casi di atti interruttivi già compiuti o di procedure iniziate nel rispetto della normativa preesistente. Agli effetti del computo dei termini prescrizionali non si tiene conto della sospensione prevista dall'articolo 2, comma 19, del decreto legge 12 settembre 1983, n.463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n.638, fatti salvi gli atti interruttivi compiuti e le procedure in corso.*

Ed ecco ora le principali regole sulla prescrizione desunte dall'interpretazione che si è venuta affermando e che l'Inps ha accolto con la circolare in esame :

- ➡ "Le contribuzioni si prescrivono e non possono essere versate con il decorso dei termini di seguito indicati." Come abbiamo osservato sopra e come l'Inps non ha mancato di sottolineare in alcune circolari sull'argomento l'Istituto non può accogliere il versamento di contributi prescritti (da notare che l'azione di ripetizione di contributi indebitamente versati si prescrive in 10 anni).

- ➔ La lettera a) del comma 9 indica due termini prescrizionali. Il primo è 10 anni, e poiché la legge entra in vigore il 17 agosto 1995, ciò vuol dire che da quella data permane invariato il vecchio limite di 10 anni; il secondo termine indicato è 5 anni a partire dal 1 gennaio 1996, salvi i casi di denuncia del lavoratore intervenuta entro il quinquennio, per i quali il termine è di 10 anni.
- ➔ La prescrizione di cui alla lettera a) è riferita alle contribuzioni al Fondo gestione lavoratori dipendenti, nonché ai contributi di solidarietà, mentre per le altre contribuzioni, comunemente raggruppate nel termine di contributi minori, la prescrizione è sempre di 5 anni (comma b).
- ➔ La prescrizione in 5 anni – in virtù di una complessa interpretazione del testo della legge operata dai giudici - si applica anche ai contributi maturati prima del 1996. E questa circostanza potrebbe avere conseguenze paradossali. Si pensi ad un credito contributivo sorto nel gennaio 1990, soggetto quindi, secondo la precedente normativa, a prescrizione decennale in data febbraio del 2000, questo credito per effetto delle norme della legge 335/95 sarebbe non più recuperabile, perché caduto in prescrizione nel febbraio del 1995, ancor prima dell'entrata in vigore della nuova legge. Per ovviare a questa incongruenza si ammette che la denuncia del lavoratore intervenuta entro il 31 dicembre 1995 mantenga la prescrizione decennale. Se invece si tratta di un credito sorto nel febbraio 1992, la denuncia del lavoratore può far rivivere la prescrizione decennale se viene effettuata entro il termine di prescrizione quinquennale del marzo 1997. Negli esempi forniti nella circolare in commento la denuncia del lavoratore fa scattare una prescrizione decennale dalla data della denuncia, come se la denuncia stessa rappresentasse un caso di interruzione della prescrizione, tesi questa non da tutti accettata. Si tratta comunque di una casistica di scarso o nessun effetto pratico, sia perché quelle contribuzioni sono così lontane nel tempo, sia perché la politica dell'Inps è stata sempre quella di far seguire alla denuncia del lavoratore una propria attività verso il debitore idonea a conseguire la interruzione dei termini di prescrizione.

La denuncia del lavoratore

Sui principali caratteri della denuncia del lavoratore (o dei superstiti), l'indirizzo predominante al quale l'Inps aderisce è che – affinché tale denuncia sia idonea a trasformare la prescrizione quinquennale in prescrizione decennale - essa deve essere presentata nel termine della prescrizione in 5 anni, ossia entro 5 anni dalla data nella quale i contributi erano scaduti e dovevano essere versati.

La denuncia è strettamente personale, nel senso ha valore unicamente per il lavoratore che denuncia e non anche per altri lavoratori che si trovassero nella identica condizione di omessa contribuzione.

Sono legittimati ad effettuare la denuncia i lavoratori subordinati o a progetto, i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, gli associati in partecipazione, i coadiuvanti dell'imprenditore artigiano e commerciante e i componenti del nucleo familiare dei lavoratori autonomi agricoli.

Fra i principali requisiti da ricordare circa la validità della denuncia, ricordiamo che

1. deve essere presentata ad una autorità competente, Istituto assicuratore, Ispettorato del lavoro, Autorità giudiziaria (Inps circolare n.262/95);
2. deve avere carattere formale e può essere sottoscritta dal lavoratore anche durante lo svolgimento dell'ispezione a seguito dei chiarimenti forniti al dipendente dall'Ispettore di vigilanza (Inps circolare n.18/96);

3. non possono essere considerate denunce le dichiarazioni dei lavoratori acquisite in sede ispettiva, a meno che le stesse non vengano formalizzate con le modalità sopra descritte (Inps circolare n. 55/00).

Idoneità degli atti conservativi del termine decennale.

1. Mentre il co.9 dell'art.3 della L. n.335/95 stabilisce che la prescrizione – a partire dal 1996 - ha un limite di 5 o di 10 anni, a seconda che ci sia o no la denuncia del lavoratore, il co.10 dello stesso art.3 al primo periodo stabilisce di fatto che anche la prescrizione contributiva dei crediti sorti prima dell'entrata in vigore della legge è di 5 anni. In questo modo si crea un effetto abbastanza drastico, per il quale tutti i crediti scaduti da oltre 5 anni prima dell'entrata in vigore della L. n.335/95 dovevano considerarsi estinti. Per ovviare a questo inconveniente abbiamo già visto come la legge consente alla denuncia del lavoratore di far rivivere la prescrizione decennale per le contribuzioni sorte prima del 1996. Allo stesso modo la prescrizione dei contributi ante 1996 mantiene gli stessi limiti della precedente legge, a condizione che ci siano stati atti interruttivi della prescrizione o siano già in corso delle procedure giudiziali di recupero del credito contributivo. E allora si ha un diverso effetto a seconda della data dell'atto interruttivo o della procedura. Se l'atto interruttivo della prescrizione è stato posto in essere prima del 17 agosto 1995, allora il credito contributivo resta soggetto sia alla prescrizione decennale prevista dalla precedente legge, il regio decreto legge 14 aprile 1939, modificato dalla L. n.153/69, sia alla sospensione triennale di cui alla L. n.638/83.

2. Se invece l'atto interruttivo interviene dopo l'entrata in vigore della L. n.335/95, ma prima del 1996, allora la contribuzione conserva soltanto la prescrizione decennale e non anche la sospensione triennale.

Affinché l'atto posto in essere dall'Inps possa essere idoneo ad interrompere la prescrizione del credito contributivo, occorre tener presenti alcune circostanze. Occorre innanzitutto che l'atto interruttivo provenga dall'ente previdenziale in qualità di creditore del contributo previdenziale da recuperare. Infatti non è idonea a tal fine una attività di recupero posta in essere dal datore di lavoro, dal momento che l'art.2943 del codice civile riconosce la capacità di interrompere la prescrizione solo agli atti provenienti dal creditore. È necessario inoltre che il credito possa essere individuato e quantificato, per potere ad esempio emettere un qualsiasi atto di messa in mora del debitore. In tal senso vanno ricordati tutti gli aspetti formali che concernono gli avvisi di pagamento in materia contributiva. Ricordiamo che la circolare n.262/95, alla quale rimandiamo, precisa che il credito contributivo comprende anche le sanzioni civili susseguenti al mancato o ritardato pagamento ed anche il credito per sanzioni segue nella vicenda prescizionale la sorte del credito contributivo.

Una osservazione va fatta anche per il riconoscimento del debito da parte del contribuente, visto che anche questo è un modo con il quale la prescrizione del credito viene interrotta. In proposito è utile segnalare due precipue caratteristiche che le comunicazioni periodiche inviate all'Inps devono possedere per consentire di interrompere i termini prescizionali. In primo luogo deve trattarsi di denuncia di crediti già scaduti, perché soltanto un credito scaduto è esigibile e soltanto dal giorno in cui poteva essere incassato decorre la prescrizione che si vuole interrompere. Inoltre il riconoscimento del debito può essere indirettamente desunto anche da dichiarazioni riguardanti l'ammontare delle retribuzioni annue a carico del contribuente, visto che dai relativi importi è possibile ricavare con opportuni calcoli l'ammontare dei contributi dovuti ed eventualmente non versati.