

URGENTE

TRIBUNALE DI BOLOGNA

SEZIONE CONTROVERSIE DEL LAVORO

07 GIU. 2012

~~07 MAG. 2012~~

**AGLI UFFICIALI GIUDIZIARI
PRESSO CORTE D'APPELLO**

Corte di Appello **BOLOGNA**

N° **627** Cron.

**OGGETTO: N.R.G.L. 3412/10- CORTICELLA MOLINI E PASTIFICI SPA
2) INAIL GIUDICE DOTT. GIOVANNI BENASSI**

contro INPS

Tresferta €.....

€.....

Sp. postali €.....

Tot. Gen. €.....

ORDINANZA DI RIMESIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

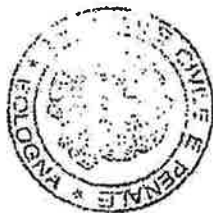
Con preghiera di notificare con urgenza l'ordinanza allegata a :

07 GIU 2012

- 1) **CORTICELLA MOLINI E PASTIFICI SPA - Avv. GRAZIA CUMANI - Via Andrea Costa n. 129 - Bologna**
- 2) **INPS Avv. ROBERTA LEZZI - via Gramsci n. 6 - Bologna**
- 3) **S.C.C.I. SPA Avv. ROBERTA LEZZI - via Gramsci n. 6 - Bologna**
- 4) **INAIL Avv. TORQUATO PIRANI - via Amendola n. 3 Bologna**

BOLOGNA, 1 Giugno 2012

Il Direttore Amministrativo
Maria Antonietta Castriotta





TRIBUNALE DI BOLOGNA

SEZIONE LAVORO

Il G.U., dott. Giovanni Benassi, a scioglimento della riserva di cui all'udienza del 22 maggio 2012, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 3412/2010 R.G.Lav. promosso da:

CORTICELLA MOLINI PASTIFICI SPA, in persona del dott. Stefano Comari, procuratore speciale giusta procura rilasciata in data 9 gennaio 2008 con scrittura privata autenticata dal notaio dott. Vincenzo Minna, rappresentata e difesa per mandato posto a margine del ricorso introduttivo dall'avv. Grazia Cumani, presso il cui studio è pure elettivamente domiciliata in Bologna, via A. Costa n. 129

RICORRENTE

Contro

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE - I.N.P.S. -, in persona del legale rappresentante pro tempore, che agisce in proprio e quale mandatario speciale della SOCIETA' PER LA CARTOLARIZZAZIONE DEI CREDITI I.N.P.S. - S.C.C.I. SPA - giusta procura a rogito del notaio G. Tomazzoli di Roma del 1° febbraio 2000, rep. n. 9320, rappresentato e difeso in giudizio dall'avvocato Roberto Lezzi, per procura generale alle liti rilasciata per atto a ministero notaio L. Biasi di Roma del 31 ottobre 2003, rep. 73809, elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura della Sede Provinciale dell'Istituto, in Bologna, via Gramsci n. 6

CONVENUTO

E contro

ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO, in persona del Direttore Generale pro tempore dell'Emilia Romagna, rappresentato e difeso dall'avvocato Torquato Pirani, per procura generale alle liti rilasciata per atto notaio G. Bertuzzi, in Bologna, del 18 novembre 2008, rep. n. 20350, elettivamente domiciliato in Bologna, via Amendola n. 3, presso la sede dell'Avvocatura Regionale INAIL

CONVENUTO

Avente ad oggetto: accertamento negativo obbligo contributivo

1. Con ricorso depositato in data 8 ottobre 2010, la Spa Corticella Molini Pastifici ha esposto quanto segue:

a) in data 8 aprile 2008 aveva sottoscritto con la Società Cooperativa MP Service, con sede in Eboli (SA), un contratto d'appalto per lo svolgimento di diverse attività inerenti alla gestione del suo stabilimento produttivo situato a Bologna:

Va, al riguardo, evidenziato che il regime degli accessori sui debiti contributivi è, in deroga alla normativa generale in materia di inadempimento delle obbligazioni pecuniarie (art. 1224 e 1282 cod. civ.), dettagliatamente disciplinato da leggi speciali (art. 4, legge n. 48/88, art. 1, comma 217, legge n. 662/96, art. 116, legge n. 338/2000), le quali stabiliscono criteri e misura per la determinazione delle somme aggiuntive. E' noto, poi, che le citate norme, nel fissare i criteri di calcolo delle somme aggiuntive, prevedono una conseguenza automatica dell'inadempimento o del ritardo, allo scopo di rafforzare l'obbligazione contributiva a risarcire, in misura predeterminata dalla legge con presunzione "iuris ed de iure", il danno cagionato all'ente previdenziale, con la conseguenza che non è consentita alcuna indagine sull'imputabilità o sulla colpa in ordine all'omissione o al ritardo del pagamento della contribuzione al fine di escludere o ridurre l'obbligo suindicato (v., Cass. n. 8329/00, n. 2689/95, n. 10964/92).

La giurisprudenza della Corte di Cassazione, con la recente decisione n. 14475/09, ha, al riguardo, riaffermato il principio che, *in tema di omesso o ritardato versamento di contributi previdenziali, le somme aggiuntive dovute secondo la legge dal contribuente hanno natura di sanzione civile e non amministrativa, costituendo effetto automatico delle violazioni a cui conseguono, con funzione di rafforzamento dell'obbligo contributivo e di predeterminazione legale (con presunzione "iuris et de iure") del danno cagionato all'ente previdenziale, cosicché per esse non opera l'intrasmissibilità agli eredi disposta dall'art. 7 della legge 24 novembre 1981, n. 689.* Ne consegue, dunque, che, in caso di inadempimento dell'obbligazione contributiva da parte dell'appaltatore, il debito per contributi si estende, per effetto diretto della legge, fino a comprendere quello per le somme aggiuntive, con il corollario che la responsabilità solidale del committente non resta circoscritta ai contributi ma incorpora anche le sanzioni civili. Infatti, nell'ipotesi dell'inadempimento dell'appaltatore, i trattamenti contributivi previdenziali dovuti si intendono riferiti – come ben evidenzia la parola "dovuti" – sia ai contributi (credito per capitale) sia alle somme aggiuntive (credito per sanzioni civili).

Il quadro normativo di riferimento è stato, però, innovato dall'art. 21 del d.l. n. 5/12, conv. in legge n. 35/12, il cui comma 1 ha sostituito il testo previgente dell'art. 29, comma 2, del d.legs. 276/2003, introducendo il principio, in questa sede rilevante, che dalla responsabilità solidale del committente *"resta escluso qualsiasi obbligo per sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento"*.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, il citato comma 1 dell'art. 21 d.l. n. 5/12 non ha portata interpretativa e, quindi, efficacia retroattiva, sia perché la formulazione letterale della disposizione in esame non contiene alcun appiglio formale atto a supportare una siffatta lettura, sia, e soprattutto, perché viene ad assumere, rispetto al previgente quadro normativo, come interpretato dalla Corte di Cassazione, una portata fortemente innovativa perché, presumibilmente per la prima volta, dissocia, sia pure ai limitati fini della delimitazione della responsabilità solidale del committente, il debito per contributi dal debito per sanzioni civili, nel caso di inadempimento all'obbligo contributivo, per altro in deroga alla disciplina generale sulle obbligazioni solidali dettata dal codice civile.

Ciò detto, però, l'entrata in vigore del nuovo testo del comma 2 dell'art. 29, come ora modificato, ha comportato una differenziazione della responsabilità solidale dei committenti nel senso che il committente risponde in via solidale anche del debito per le sanzioni civili a seconda della data in cui si colloca l'inadempimento

dell'appaltatore. In altri termini, se l'inadempimento si colloca prima dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 29, comma 2, il committente deve rispondere, come nel caso di specie, anche del debito per le sanzioni civili; mentre, in caso contrario, il medesimo committente è tenuto a versare, in via solidale, soltanto l'importo dei contributi.

Se, quindi, il quadro normativo viene valutato nel suo complesso, emerge che il regime della responsabilità solidale del committente in materia previdenziale resta soggetto a due diverse discipline a seconda della data in cui si viene collocare l'inadempimento dell'appaltatore, con conseguente possibilità di ipotizzare un conflitto con l'art. 3 della Costituzione.

Infatti, la medesima situazione giuridica - cioè quella in cui versa il committente in caso di inadempimento dell'appaltatore al debito contributivo - viene disciplinata dal legislatore in due modi completamente diversi senza alcuna giustificazione apparente, che non sia la mera casualità nella quale si colloca la data dell'inadempimento.

Al riguardo, è bene considerare - come ben dimostra il caso in esame - la diversa incidenza economica che viene ad assumere per le imprese il contenuto della solidarietà passiva che risulta essere molto più onerosa - comprendendo anche l'obbligo di pagare le sanzioni civili - per gli inadempimenti degli appaltatori ancora soggetti, *ratione temporis*, alla disciplina previgente. Ciò che crea un risultato del tutto opposto ed irragionevole rispetto a quello che era l'intento del legislatore del 2012 di semplificare la disciplina in materia di appalti pubblici. Infatti, se si consolidasse il vigente quadro normativo, gli oneri economici a carico delle imprese, derivanti dalla disciplina della solidarietà passiva negli appalti, continuerebbero a restare particolarmente gravosi quanto alle situazioni ante riforma, mentre risulterebbero particolarmente alleggeriti quanto alle situazioni successive, con la conseguenza che inadempimenti del medesimo importo avrebbero un'incidenza economica a carico delle imprese committenti ben diversa e difficilmente giustificabile sotto il profilo della ragionevolezza.

Infine, non può essere trascurato un altro aspetto. La novella del 2012 pone a carico del solo appaltatore l'onere del pagamento delle sanzioni civili, così alleggerendo l'obbligazione solidale del committente. Sotto il profilo giuridico, quindi, la nuova normativa esprime il principio che, in materia contributiva, le conseguenze sanzionatorie e risarcitorie previste in caso di inadempimento restano a carico del soggetto - datore di lavoro cui può essere soggettivamente imputato l'inadempimento per non avere provveduto al tempestivo pagamento dei contributi. Questa previsione normativa, rende ulteriormente irragionevole quella precedente rispetto alla quale l'inadempimento dell'appaltatore era oggettivamente posto a carico del committente, chiamato a rispondere per capitale e sanzioni per il solo fatto dell'inadempimento. La nuova disciplina, infatti, pur con la finalità di favorire lo sviluppo dell'economia in un momento di crisi, ha modificato la natura giuridica del debito per sanzioni civili, introducendo un elemento soggettivo che in precedenza le era del tutto estraneo, come posto in evidenza dalla giurisprudenza, secondo cui il debito per le sanzioni civili restava soggetto alle regole generali in materia di obbligazioni, secondo cui il debitore in solido, essendo obbligato alla medesima prestazione, può essere costretto all'adempimento per la totalità del credito (capitale ed interessi) (art. 1292 e ss c.c.).

La novella del 2012, quindi, rende, sotto questo profilo, ulteriormente irragionevole e, quindi, in sospetta violazione dell'art. 3 Cost., il permanere della disciplina previgente in forza della quale il debito per le sanzioni civili, in forza dei principi generali in



r
c
c
3
a
c
n
ci
la
la
N.
co
so
il
rif
rit
av
Co
qu
del
san
per
doc
Di
2.2:
add
ana
In t
san
90.C
ecce
al q
com
valo
E l'i
qual
2010
dei p
La ri
appli
cessa
antec

tema delle obbligazioni solidali, resta automaticamente a carico del committente, cioè di un soggetto al quale non può essere materialmente imputato l'inadempimento.

Risulta, quindi, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del d. legs. n. 276/03, come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in relazione all'art. 21, comma 1, del d.l. n. 5/2012, conv. in legge n. 35/12, nella parte in cui prevede che la responsabilità solidale dell'appaltante, in caso di omesso versamento da parte dell'appaltatore dei contributi previdenziali, comprenda anche il debito per le sanzioni civili o somme aggiuntive per violazione dell'art. 3 Cost.

3. Sotto altro profilo è, nella specie, rilevante l'art. 36 bis, comma 7, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'articolo 3 del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, conv. in legge n. 73 del 23 aprile 2002, introducendo, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, una sanzione civile, connessa all'omesso versamento dei contributi e premi riferita a ciascun lavoratore non inferiore ad € 3.000,0 indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata (c.d. maxi sanzione per lavoro nero).

Nel caso di specie, poiché per le ragioni esposte la responsabilità solidale del committente comprende le somme dovute per contributi e per sanzioni civili, la società ricorrente è tenuta, altresì, al pagamento anche della c.d. "maxi sanzione" per il lavoro nero, trattandosi, come si desume dalla formulazione letterale della norma di riferimento, di una vera e propria sanzione civile conseguente ad un inadempimento ritenuto dal legislatore di particolare gravità e non di una sanzione amministrativa, avente finalità esclusivamente punitiva e sanzionatoria.

Come confermato dalla consulenza tecnica d'ufficio, nel caso di specie l'importo di questa sanzione appare, all'evidenza, eccessivo e sproporzionato rispetto alla gravità dell'inadempimento. Nel caso in esame, infatti, sul computo complessivo della sanzione ha, pesantemente, influito la circostanza che l'appaltatore ha impiegato, per periodi molto brevi, numerosi lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria.

Di conseguenza, un inadempimento contributivo nei confronti dell'INPS pari ad € 2.253,00 ha dato luogo all'applicazione di una sanzione civile di € 45.000,00; e, addirittura, l'inadempimento nei confronti dell'INAIL di soli € 450,62 ha, analogamente, comportato la sanzione civile di € 45.000,00.

In tale contesto, non occorrono molte parole per spiegare come l'applicazione della sanzione - che spetta a ciascuno dei due enti previdenziali per complessivi € 90.000,00 - appaia sproporzionata alla gravità complessiva dell'inadempimento, eccessiva, irragionevole e ingiustamente vessatoria nei confronti del datore di lavoro, al quale viene richiesta una sanzione 33 volte superiore al debito contributivo complessivo evaso (dato che, se si considera il caso INAIL, sale a quasi 100 volte il valore dell'inadempimento).

E l'irrazionalità di questa disciplina legislativa emerge in modo ancora più evidente qualora si consideri la modifica legislativa introdotta con l'art. 4 della legge n. 183 del 2010, secondo cui l'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare è aumentato del 50%.

La riforma del 2010, che, essendo entrata in vigore dal 24 novembre 2010 non è applicabile nel caso di specie perché il comportamento illecito dell'appaltatore è cessato il 12 gennaio 2009 e gli accertamenti ispettivi sono stati compiuti in epoca antecedente, ha abolito la soglia minima per le sanzioni civili di € 3.000,00 per

ciascun lavoratore occupato in nero, introdotta dalla legge n. 248 del 2006 a partire dagli accertamenti compiuti dopo il 12 agosto 2006 (comma 7 art. 36 bis citato), ed ha in sostanza ripristinato la normativa prevista dall'art. 116, comma 8, lett. b) della legge n. 388/2000, che prevede l'applicazione, in ragione d'anno, della sanzione civile del 30% all'ammontare contributivo evaso, maggiorato del 50%. In sostanza, la sanzione si applica all'importo ottenuto dopo avere applicato le sanzioni civili pari al 30%, che va aumentato del 50%, così determinando, nel caso di specie, un consistente abbattimento della sanzione dovuta. Nella specie, secondo i conteggi, a fronte di un'evasione contributiva complessiva INPS e INAIL di € 2.713,53, l'importo delle somme aggiuntive da € 90.000,00 (€ 45.000,00 richiesti da ciascun istituto previdenziale) si attesterebbe sulla minore cifra di € 1.221,09.

Ciò detto, non può non rilevarsi l'irragionevolezza complessiva così venutasi a creare nell'ordinamento, nel quale, nel breve periodo di vigenza della disposizione contenuta nell'articolo 36 bis comma 7, lettera a) del d.l. n. 223/06, conv. in legge n. 248/06 - nel cui ambito ricade l'odierna fattispecie in esame -, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti da scritture o da altra documentazione obbligatoria, continua a trovare applicazione una sanzione determinata sulla base di una soglia minima, particolarmente affittiva e, come dimostra il caso concreto, del tutto sproporzionata alla gravità dell'inadempimento, mentre lo stesso Legislatore, avvertendo la particolare vessatorietà della sanzione, è successivamente intervenuto per ridurne non tanto l'impatto economico ma per realizzare un sistema caratterizzato allo stesso tempo, da efficacia dissuasiva e da maggiore equità perché la determinazione della sanzione resta comunque agganciata alla gravità dell'inadempimento.

Secondo la difesa degli enti previdenziali convenuti, la previsione di una soglia minima si giustifica, anche sul piano costituzionale, con l'esigenza primaria di indurre una maggiore osservanza degli obblighi contributivi e di rafforzarne il rispetto, in un paese nel quale si è sempre registrata una diffusa evasione contributiva.

In senso contrario, però, può essere rilevato, in primo luogo, come proprio il legislatore, con la modifica introdotta dall'art. 4 della legge n. 183 del 2010, abbia riconosciuto l'eccessività della c.d. maxi sanzione con l'approvazione di una diversa normativa che ha abolito proprio quella soglia minima che, nel caso in esame porta a risultati affittivi abnormi, per cui, sotto questo profilo, l'applicazione della previgente disciplina appare del tutto irragionevole perché determina proprio quegli effetti riflessi che sono stati espunti dall'ordinamento.

Inoltre, la razionalizzazione del sistema sanzionatorio attuata con la legge n. 123 del 2010 non va colta nella riduzione della c.d. maxi sanzione in quanto tale, bensì nel tentativo di realizzare un meccanismo volto ad impedire proprio quegli effetti distorsivi che si sono verificati nella fattispecie in esame, posto che l'entità della sanzione nel caso di evasione contributiva è stata in qualche modo ancorata alla gravità dell'inadempimento posto in essere dal datore di lavoro, al quale è imposto, oltre al versamento dei contributi, il pagamento di una sanzione civile, che, pur mantenendo efficacia dissuasiva, si connette comunque all'entità dei contributi omessi.

Risulta, quindi, non manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 bis, comma 7, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'articolo 3 del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, conv. in legge n. 73 del 23 aprile 2002, in relazione all'art. 4 della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui ha previsto, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra



l
r
d
o
pi
di
sc
de
m
de
de
m
de
Bc

documentazione obbligatoria, una sanzione civile, connessa all'omesso versamento dei contributi e premi riferita a ciascun lavoratore non inferiore ad € 3.000,0 indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata per violazione dell'art. 3 Cost.

Il presente procedimento va, dunque, sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte Costituzionale per quanto di sua competenza.

P.Q.M.

Visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 legge cost. n. 1 del 1948 e l'art. 23 della legge n. 87 del 1953,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità:

a) dell'art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276/03, come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in relazione all'art. 21, comma 1, del d.l. n. 5/2012, conv. in legge n. 35/12, nella parte in cui prevede che la responsabilità solidale dell'appaltante, in caso di omesso versamento da parte dell'appaltatore dei contributi previdenziali, comprenda anche il debito per le sanzioni civili o somme aggiuntive per violazione dell'art. 3 Cost.;

b) dell'art. 36 bis, comma 7, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'articolo 3 del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, conv. in legge n. 73 del 23 aprile 2002, in relazione all'art. 4 della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui ha previsto, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, una sanzione civile, connessa all'omesso versamento dei contributi e premi riferita a ciascun lavoratore non inferiore ad € 3.000,0 indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata per violazione dell'art. 3 Cost.;

sospende il giudizio e dispone, a cura della Cancelleria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza di remissione degli atti alla Corte Costituzionale alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei Ministri;

manda alla Cancelleria per la comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

Bologna il 28 maggio 2012

Il Giudice Unico
Dott. Giovanni Benassi
Giovanni Benassi

[Faint stamp and illegible text]

Tribunale di Bologna
Com. conforme all'originale

1610.2012
Funzionario Collaboratore
Direttore Amministrativo
Dott.ssa Maria Antoniana Castriotta
[Signature]

