

## **La tutela del lavoratore e la prescrizione dei contributi previdenziali, tra norme espresse ed esigenze di sistema**

di Roberto Rivero

consigliere della Corte di Cassazione

Sostenere - come fa la sentenza della Cassazione n.5820/2021 - che la denuncia del lavoratore e dei suoi eredi, con effetto di raddoppio del termine di prescrizione dei contributi previdenziali, da 5 a 10 anni, siccome testualmente previsto nel comma 9, dell'art.3 della legge 335/1995, "a decorrere dall'1.1.1996", non si riferisca ai medesimi contributi, ma a quelli precedenti all'entrata in vigore della legge (il 17 agosto 1995), implica un ragionamento tortuoso e difficile da accettare; tradisce il significato letterale e la struttura sintattica della norma; annichilisce il valore sistematico che la disciplina della prescrizione dei contributi è destinata ad assolvere nell'ordinamento, anche (e prioritariamente) nei confronti del lavoratore che, dalla sua maturazione, subisce la perdita della tutela costituzionale imprescrittibile.

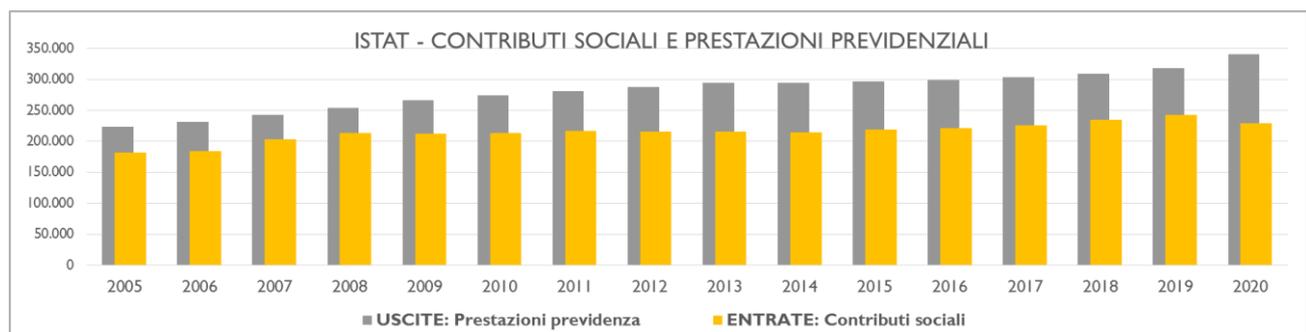
### **Andamento e rilevanza dell'omissione contributiva nel nostro Paese**

1. Il pagamento delle prestazioni previdenziali ai lavoratori beneficiari, il cui diritto è imprescrittibile, è sempre assicurato dallo Stato nei termini previsti dalla legge. Mentre la riscossione dei contributi sociali, che in linea teorica dovrebbero costituire la loro fonte di finanziamento esclusiva, è pesantemente influenzata – oltre che dall'andamento economico - dal fenomeno dell'evasione e dell'omissione contributiva; soggiace altresì ad un termine di prescrizione.

In caso di insufficienza delle entrate contributive, strutturale nel nostro sistema, subentra lo Stato con un aumento dei trasferimenti verso l'INPS, al fine di garantire il pagamento delle pensioni e delle altre prestazioni dovute ai lavoratori.

Come ci dice l'Istat, i contributi sociali, rapportati alla spesa previdenziale, indicano una tendenziale riduzione della sua copertura<sup>1</sup>: dall'81,6% del 2005 al 76,3% del 2019, per finire con il 67,1% del 2020 (Figura 1). Pertanto, emerge sempre più la necessità di un "sostegno alla previdenza", effettuato dallo Stato mediante aumento del trasferimento alla GIAS dell'INPS.

**Figura 1 – Contributi sociali e prestazioni previdenziali – Anni 2005-2020 (milioni di euro e valori %)**



Copertura %	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	81,6	79,7	83,8	83,8	79,8	77,9	77,1	75,1	73,1	72,8	73,9	73,8	74,4	75,9	76,3	67,1

Fonte: Elaborazioni Istat su dati Conti della Protezione sociale – edizione aprile 2021

<sup>1</sup> A partire dal 2015, a tenere basso il livello delle entrate contributive contribuisce anche il nuovo sgravio contributivo introdotto dal c.d. Job's Act (D.L. 20 marzo 2014, n.34, convertito in L.16 maggio 2014, n.78 - Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese).

Nei conti delle Amministrazioni pubbliche elaborati dall'Istat, le entrate contributive sono registrate in base alle riscossioni effettive, non in base agli accertamenti teorici; quindi risentono del fenomeno dei mancati pagamenti dei contributi sociali, per omissione volontaria o per impossibilità a pagare; ma anche per intervenuta prescrizione, la quale non solo impedisce l'azione di recupero dell'ente previdenziale, ma arresta anche il versamento volontario della contribuzione da parte dell'originario debitore.

La tavola che segue mostra gli importi dei contributi sociali accertati e non riscossi dall'INPS, insieme a un confronto della copertura contributiva, con e senza 'omissione' dei pagamenti: senza omissioni dei pagamenti, il miglioramento della copertura contributiva andrebbe da un minimo di +0,8% nel 2005, al massimo di +2,8% nel 2019 (Tavola 2).

**Tavola 2 – Contributi sociali non riscossi – Anni 2005-2019** (milioni di euro e valori %)

Contributi sociali	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contributi non riscossi	1.761	6.420	5.069	5.662	5.106	5.896	5.568	3.679	7.166	8.610	6.005	6.159	6.992	8.114	8.756
Copertura contributiva con 'omissione' (%)	81,6	79,7	83,8	83,8	79,8	77,9	77,1	75,1	73,1	72,8	73,9	73,8	74,4	75,9	76,3
Copertura contributiva senza 'omissione' (%)	82,4	82,5	85,9	86,0	81,7	80,0	79,1	76,4	75,5	75,7	75,9	75,8	76,7	78,6	79,0
Aumento copertura con recupero omissione (%)	<b>0,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>

Fonte: Elaborazioni Istat su Rendiconti finanziari INPS – anni 2005-2019

**2.** Come risulta dalle elaborazioni dell'ISTAT appena richiamate, i contributi previdenziali sono sempre più insufficienti a garantire la copertura delle prestazioni previdenziali erogate dall'INPS. Si va dall'81,6% del 2005 al 76,3% del 2019, per finire con il 67,1% del 2020 (anno per molti versi anomalo a causa della pandemia) dell'onere della spesa delle prestazioni previdenziali. La massa dei contributi previdenziali evasi ammonta in Italia ad una cifra via via crescente: si va da 1, 761 miliardi di euro nel 2005 ad 8,756 miliardi di euro nel 2019 (senza considerare appunto il 2020 per la sua anomalia).

La stessa massa si potrebbe suddividere in contributi non recuperati a seguito di omissione (ovvero di contributi risultanti dalle carte) e di evasione (per lavoro nero, irregolare). Non sappiamo quanta parte di essi non sia più neppure recuperabile, per intervenuta prescrizione che impedirebbe qualsiasi versamento, anche volontario.

**3.** Si tratta in ogni caso di una esposizione considerevole sul piano finanziario per lo Stato, tenuto a ripianare ogni anno i disavanzi di bilancio prodottisi a carico delle diverse gestioni INPS. Mentre col recupero della contribuzione non versata – benché insufficiente a coprire il peso complessivo della spesa previdenziale - il miglioramento della copertura contributiva della spesa sarebbe sensibile: con un aumento da un minimo di +0,8% nel 2005, al massimo di +2,8% nel 2019: in pratica molto di più del costo di una riforma pensionistica. Sol che si consideri che nel 2022 l'importo complessivo della spesa per gli interventi di riforma assicurati nella legge bilancio del 2021 (riduzione scalino quota 100, ampliamento ape sociale, proroga opzione donna, estensione contratto espansione, aumento importo assegni, ecc.) ammonta a meno di 2 miliardi di euro.

## ***L'automaticità delle prestazioni e la prescrizione dei contributi***

4. Sul terreno strettamente giuridico, giova evidenziare che il diritto alla prestazione previdenziale è come tale indisponibile ed imprescrittibile (mentre si prescrivono i ratei); il che non toglie, tuttavia, che la perdita della prestazione possa conseguire, indirettamente, alla impossibilità di accreditare la contribuzione per prescrizione del diritto dell'INPS a ricevere i contributi, prescrizione che costituisce un limite anche all'automaticità (salvo che nella ipotesi di cui all'art. 3 D.L.vo 80/1992). Ecco dunque perché la garanzia di automaticità ex art. 2116, 1° comma c.c., che appare riferita alle prestazioni, serve in realtà a garantire anzitutto le contribuzioni (necessarie alle varie prestazioni) a cui la persona che lavora ha sempre diritto (nel corso della vita), ancorché esse non siano state effettivamente versate dal datore. Come scrisse efficacemente la Corte cost., la sostanza della regola dell'automaticità sta nel trasferimento del rischio dell'inadempimento del datore nel versamento dei contributi dal lavoratore all'INPS e per esso alla collettività: si tratta della nota sentenza della Corte cost. n. 374 del 1997 che ha costituzionalizzato, in termini generali, la disciplina della automaticità (ex artt. 3 e 38 Cost.) facendone un baluardo del diritto previdenziale. Ma appunto, nei limiti della prescrizione.

Il tema dei contributi non versati rappresenta un fenomeno esteso che incrocia, da una parte, il problema dei crediti contributivi irrecuperabili per insolvenza del debitore o per maturata prescrizione; e dall'altra la questione degli esborsi e dei costi posti comunque a carico della collettività, dovendo essere garantito il pagamento nei termini delle prestazioni. Ma con l'avvertenza che tanto la garanzia dell'automaticità, tanto l'azione di recupero dell'ente previdenziale incontrano lo stesso limite della prescrizione della contribuzione.

Ovviamente, quando interviene la prescrizione della contribuzione il danneggiato reale dell'omesso versamento contributivo è soltanto il lavoratore. Dal momento che l'INPS, se non incassa le stesse contribuzioni, neppure sarà tenuto a riconoscere successivamente le corrispondenti prestazioni. Da un punto di vista puramente attuariale, nel lungo periodo, il risultato per l'INPS sarà nullo, tanto più nella logica di un metodo contributivo di calcolo delle prestazioni, fermo restando le ricadute finanziarie dirette (di cassa) che, in un sistema a ripartizione come il nostro, l'inadempimento ha comunque sul bilancio dell'istituto. L'unico soggetto veramente avvantaggiato sarà comunque il datore inadempiente, che non potrà essere neppure assoggettato ad esecuzione forzata.

5. E sempre di prescrizione si discute anche quando si riflette sulle intersezioni tra il diritto alla giusta protezione contributiva, che il lavoratore può azionare nei confronti dell'ente previdenziale (in base al rapporto previdenziale) e l'azione di regolarizzazione dei medesimi contributi che egli può promuovere nei confronti del datore (in base al rapporto di lavoro). L'una, per ottenere la condanna dell'INPS ad accreditare correttamente i contributi dovuti anche se non versati. L'altra, diretta ad ottenere nei confronti del datore l'accertamento dell'inadempimento nel versamento dei contributi, di cui il lavoratore non è creditore.

Occorrerebbe riflettere in proposito come nell'azione contrattuale, in mancanza di previsione speciale, la prescrizione dei contributi operante sarebbe quella generale decennale (ex art. 2946 c.c.)

Mentre nell'altro caso, del diritto tutelato nei confronti dell'INPS, opererebbe quella quinquennale, salva la denuncia del lavoratore prevista dalla legge n. 335/1995, art. 3, comma 9.<sup>2</sup>

Ma anche il tema del *dies a quo* del relativo termine di prescrizione richiederebbe di essere meglio calibrato nelle due azioni; se è vero che nell'azione contrattuale la prescrizione rimane sospesa fino alla fine del rapporto di lavoro (secondo le note pronunce della Corte costituzionale n. 63/1966 e n. 174/1972), mentre in quella previdenziale essa correrebbe nel corso del rapporto. Ciò che potrebbe

---

<sup>2</sup> V. ampiamente D.Mesiti, *Estinzione dell'obbligazione contributiva*, pag. 104 e ss, Giuffrè, 2019, il quale nota come secondo una interpretazione logico sistematica il lavoratore dovrebbe avere un tempo di dieci anni anche per proporre la denuncia, altrimenti non avrebbe nessun senso l'azione contrattuale di regolarizzazione dei contributi (con prescrizione decennale) se i contributi sono già prescritti (per prescrizione quinquennale).

produrre non poche sfasature logiche ed irrazionalità nella protezione previdenziale del medesimo lavoratore<sup>3</sup>.

Ed ancora; la rilevanza della prescrizione emerge anche a livello processuale, in relazione all'azione di cui all'art.13 della l.1338/1962 che richiede il litisconsorzio delle tre parti (Cass. Sez. Unite n. 3678/2009), laddove le azioni di cui sopra (alla giusta protezione contributiva ed alla regolarizzazione) non dovrebbero richiedere alcun litisconsorzio necessario, posto che appunto esse presuppongono sempre che si discuta di contributi non prescritti.<sup>4</sup>

**6.** La disciplina della prescrizione costituisce dunque uno snodo particolarmente complesso della materia della previdenza sociale; e che – a dispetto della sempre ripetuta autonomia dei rapporti - interseca, come si è già visto e meglio si dirà avanti, ciascuno dei piani (il rapporto contributivo, il rapporto previdenziale, il rapporto di lavoro) di cui si compone la medesima materia. Alla disciplina della prescrizione l'ordinamento assegna funzioni ampie, le quali tutte vanno sempre raccordate con coerenza, nella giusta primaria direzione della tutela di chi reclama la protezione dal bisogno in forza del lavoro prestato, secondo la regola fondativa dell'art. 38 Cost.

**7.** Può essere utile ricordare in proposito che per le Sez. Un. della Cassazione n. 23397/2016, “*la prescrizione in materia previdenziale costituisce un istituto del tutto particolare, nel quale il carattere....di ordine pubblico della disciplina è particolarmente evidente*”.<sup>5</sup> Ed a questa notazione della giurisprudenza fa riscontro quella della dottrina la quale rileva che “*tale carattere di imperatività della disciplina appare funzionale, non solo alla emersione e recupero delle debenze contributive occultate, ma anche in via general preventiva a scoraggiare i fenomeni di evasione*”<sup>6</sup>

**8.** La disciplina di base, come noto, è contenuta nell'art. 9 della legge di riforma Dini (l. n. 335/1995)<sup>7</sup> con la quale il termine di prescrizione dei contributi previdenziali è stato ridotto *con decorrenza dall'1.1.1996* da 10 a 5 anni; con l'effetto di ridurre nello stesso ambito temporale la protezione della posizione contributiva assicurata dalla garanzia dell'automaticità che opera nei limiti della contribuzione non prescritta; e sempre se reclamata dal lavoratore con motivata istanza rivolta all'Istituto previdenziale.

Si evince da ciò come la prescrizione dei contributi sia un istituto di cui il lavoratore, per primo, non possa mai disinteressarsi. Essendo vitale per lui scongiurarne il compimento per conservare il diritto alla contribuzione anzitutto, e di seguito quello alle prestazioni previdenziali come effetto del lavoro prestato, sino a quelle pensionistiche, che intervengono anche a lunga distanza dallo svolgimento del lavoro e che quindi, più delle altre (prestazioni temporanee), sono soggette al rischio di prescrizione.

Il lavoratore deve pertanto mantenersi vigile e sorvegliare con scrupolo e regolarità la propria posizione contributiva (attraverso l'accesso al proprio conto e le informazioni presso l'ente previdenziale) avendo l'onere di denunciare la scopertura contributiva e chiedere l'accredito dei contributi mancanti prima della *deadline* costituita dalla maturazione della prescrizione.

<sup>3</sup> V. ancora D.Mesiti, *Estinzione dell'obbligazione contributiva*, cit. pag. 98 ss.: “Ci si chiede quale possa essere la effettiva tutela di cui all'art. 38 Cost., anche in relazione all'art. 36 della stessa Carta, se il lavoratore, per timore di essere licenziato, non (può) esercita(re) l'azione tendente al pagamento dei contributi previdenziali ovvero, sempre per lo stesso motivo, non denuncia il datore di lavoro che non paga i contributi”.

<sup>4</sup> In senso contrario però un nuovo orientamento della Cassazione inaugurato da Cass. n. 8956/2020, su cui v. in senso critico S. Centofanti, *Domanda di accertamento di omissione contributiva e insussistenza di litisconsorzio necessario con gli enti previdenziali*, in RDSS, 2021, pag.555 e ss.

<sup>5</sup> La prescrizione dei contributi previdenziali opera di diritto e deve essere rilevata d'ufficio dal giudice anche in caso di tardiva o mancata eccezione da parte dell'obbligato. Maturata la prescrizione, non è ammessa né la rinuncia, né l'adempimento spontaneo (o concordato); anzi non esiste a monte neppure la possibilità dell'adempimento, talché le somme percepite dall'Istituto a titolo di contribuzione, una volta accertata l'estinzione del diritto, debbono essere restituite a titolo di indebito oggettivo ex art. 2033 Cod. Civ.

<sup>6</sup> D.Casale, *L'automaticità delle prestazioni previdenziali*, Bononia University press, 2017, pag 207 ss.

<sup>7</sup> Su cui v. la fondamentale analisi di L. Montuschi, *Sulla prescrizione dei contributi previdenziali (un profilo singolare della riforma pensionistica)*, in Argomenti dir. lav., 1996, 35 ss.

### ***La denuncia del lavoratore ed il raddoppio della prescrizione nell'art.3, comma 9 della legge 335/1995***

**9.** A questo cogente interesse o onere del lavoratore, l'ordinamento appresta positiva regolamentazione alla quale ricollega, non a caso, l'effetto, benefico anche per l'ente previdenziale e le casse pubbliche, consistente nell'ampliamento del termine di prescrizione da 5 a 10 anni (art. 3, comma 9 l. 335/1995). Infatti, la norma cit., oltre a stabilire che "a decorrere dal 1 gennaio 1996" il termine di prescrizione sarebbe stato ridotto da 10 a 5 anni, prosegue dicendo, in un secondo periodo, che sono fatti "salvi i casi di denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti".

Se il lavoratore denuncia l'omissione (nel periodo di 5 anni), non solo quindi si vede ampliata la garanzia della automaticità per il diritto ai contributi fino a dieci anni, ma lo stesso ente creditore fruirà per la propria azione di riscossione di un periodo ulteriore che - a prescindere da quello già trascorso - sarà sempre pari, come minimo, a 5 anni.

La denuncia non va però confusa con l'interruzione della prescrizione (potestà che è unanimemente disconosciuta in capo al lavoratore non essendo egli creditore della contribuzione); trattandosi di un istituto diverso che non ha l'effetto di dare inizio ad un nuovo termine di prescrizione - come appunto fa l'atto interruttivo - ma determina unicamente un raddoppio secco, *ab origine*, del termine di prescrizione da 5 a 10 anni (suscettibile a sua volta di ulteriori atti interruttivi). Tanto più che a differenza dell'interruzione la denuncia è rivolta all'ente creditore e non deve essere portata a conoscenza del datore di lavoro debitore della contribuzione.<sup>8</sup>

**10.** Dunque, secondo la descritta disciplina, la denuncia del lavoratore o degli eredi ha l'effetto di produrre il mantenimento del termine di dieci anni raddoppiando quello quinquennale per i contributi maturati "a decorrere dal 1 gennaio 1996".

Come ognuno può rilevare, sulla base del tenore testuale della norma, si tratta, di una disciplina a regime, che proietta i propri effetti sul periodo successivo all'entrata in vigore della legge 335/1995 (17.8.1995), e segnatamente per i contributi soggetti a prescrizione solo a partire dall'1 gennaio 1996.

Dovendo valere come disciplina generale, essa non ha quindi nulla di transitorio. Ciò è confermato, ed è tanto più vero, perché la disciplina transitoria (valevole per il periodo precedente alla legge) è prevista testualmente in un diverso comma, il successivo comma 10, il quale a sua volta recita: "I termini di prescrizione di cui al comma 9 si applicano anche alle contribuzioni relative a periodo 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".

Molto si è discusso nella giurisprudenza su come i due commi 9 e 10 potessero funzionare unitariamente in relazione ai contributi maturati precedentemente all'entrata in vigore della legge. Di come, cioè, la facoltà di denuncia del lavoratore operasse anche per i contributi precedenti alla legge e fino a quando. Ed in materia di disciplina transitoria sono intervenute ben tre diverse sentenze delle Sez. Unite (nn.15296/2014, 5784/2008; 6173/2008)<sup>9</sup> che hanno, alla fine, valorizzato la locuzione del comma 10 che richiama l'intera disciplina del comma 9 anche per il periodo transitorio, attribuendo quindi effetti alla denuncia del lavoratore anche per il periodo precedente<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> La Cassazione ha risolto in senso negativo il dubbio, subito prospettato in dottrina - Nicolini, *Prescrizione dei contributi; automaticità delle prestazioni e tutela dell'anzianità previdenziale dopo la l. n. 335 del 1995*, in Riv. It. Dir. Lav., 1996, I, 311 e segg. - circa la necessità di comunicare anche al datore di lavoro l'avvenuta denuncia: Cass., 5 marzo 2009 n. 5320, in Foro It., 2010, I, 1252; Cass., 10 marzo 2010 n. 5811; Cass., 14 ottobre 2013, n. 23237.

<sup>9</sup> La sentenza n. 5784/2008 afferma che gli atti interruttivi della prescrizione di contributi posti in essere dall'Inps nel periodo dalla data di entrata in vigore della legge di riforma (17.8.1995) al 31.12.1995 consentono che il termine resti decennale anche per il futuro. La sentenza n. 6173/2008 stabilisce invece che il nuovo termine di prescrizione quinquennale interessa sì anche le contribuzioni precedenti al 1 gennaio 1996 ma, in virtù del meccanismo approntato dall'art. 252 disp. atto Cod. Civ., decorre appunto dal 1 gennaio 1996, per cui da quel momento residua un termine di 5 anni, o al limite inferiore se lo è il periodo di prescrizione restante.

<sup>10</sup> La sentenza n. 15296/2014 ha osservato "In materia di previdenza e assistenza obbligatoria, per i contributi dovuti agli enti previdenziali dai lavoratori e datori di lavoro, relativi a periodi anteriori all'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335 (che ha ridotto il termine prescrizione da dieci a cinque anni) e per i quali, a tale data, non sia ancora integralmente maturato il quinquennio dalla scadenza, il precedente termine

Ma, per quanto riguarda il periodo successivo all'entrata in vigore alla legge, l'unico che oramai dovrebbe interessare oggi, ogni discussione in proposito sembrerebbe chiusa dalla regolamentazione dettata, in modo insuperabile, da una normativa di carattere testuale nel senso che: "A decorrere dal 1 gennaio 1996 tale termine è ridotto a cinque anni, salvi i casi di denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti".

**11.** Nonostante queste chiare considerazioni, una recente sentenza della Cassazione (la n. 5820 del 03/03/2021) ha però formulato una tesi opposta rispetto a quella sopra sostenuta ed ha affermato che la denuncia dei lavoratori o dei suoi superstiti, avrebbe sì il ricordato effetto di raddoppio del termine ( previsto nel comma 9), ma solo nel caso in cui essa si riferisca ai contributi maturati precedentemente all'entrata in vigore della legge ( previsti nel comma 10) e non a quelli maturati successivamente all'1 gennaio 1996, come lo stesso comma 9 dice. Di conseguenza per questi ultimi contributi la denuncia del lavoratore in questione non esplica nessun effetto, non ha alcun valore; e non godrebbe quindi attualmente di alcuna disciplina. Quale dovrebbe essere la disciplina della denuncia nel comma 9 dell'art. 3 della legge 335/1995 se essa viene privata degli effetti di raddoppio della prescrizione a cui la legge la destina a decorrere dall'1.1.1996?

Questa la massima ufficiale della sentenza n. 5820 del 03/03/2021: "In tema di contributi previdenziali, il raddoppio del termine quinquennale di prescrizione, previsto dall'art. 3, comma 9, della l. n. 335 del 1995, per il caso di denuncia del lavoratore, non si applica ai crediti maturati in epoca successiva all'entrata in vigore della legge, dal momento che la suddetta denuncia ha unicamente l'effetto di mantenere il termine decennale per i crediti maturati anteriormente e non può essere qualificato come atto interruttivo della prescrizione, non potendosi trarre argomento in tal senso dalla previsione speciale di cui all'art. 38, comma 7, della l. n. 289 del 2002."

Ora, premesso che nessuno ha intenzione di discutere a questo proposito di "un atto interruttivo della prescrizione" (a cui inutilmente pure si accenna nella medesima sentenza n. 5820/2021), e ribadito che si discute soltanto della denuncia e dell'effetto di raddoppio della durata della prescrizione, quella formulata dalla Cassazione n. 5820/2021 è una tesi che non può essere condivisa, sia sul piano della formulazione letterale e della struttura sintattica della norma, sia sul piano sostanziale della *ratio* e degli interessi la cui tutela è sottesa alla disciplina in questione, per come chiarito dalla stessa giurisprudenza.

**12.** La sentenza della Cassazione fonda la propria tesi su tre generi di argomenti: la giurisprudenza pregressa e delle Sez. Unite in particolare; una previsione normativa di carattere speciale (costituita dall'art. 38, comma 7, della l. n. 289 del 2002) che detta una sospensione della prescrizione per 18 mesi riferita all'anno 1998; la valenza sistematica dell'autonomia dei rapporti all'interno della disciplina della previdenza.

**13.** Nessun argomento viene, invece, speso da Cassazione n. 5820 del 03/03/2021 sul primo tra gli argomenti da cui l'interprete deve sempre muovere quando applica una legge in base all'art.12 della disp. prel. c.c.: il dato testuale, che la sentenza non si sforza di analizzare. Laddove, invece, l'interprete che si appropria a questa normativa non può fare a meno di dare atto, anzitutto, che: a) il comma 9 dell'art. 3 dica "a decorrere dal 1 gennaio 1996" il termine di prescrizione è ridotto da 10 a 5 anni "salvi i casi di denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti"; b) la disciplina a regime e quella transitoria siano stabilite in due commi diversi;<sup>11</sup> c) il comma 9 costituisca un periodo concluso sul

---

decennale di prescrizione può operare solo nel caso in cui la denuncia prevista dall'art. 3, comma 9, della legge n. 335 del 1995 sia intervenuta nel corso del quinquennio dallo loro scadenza".

<sup>11</sup> L'art. 3, della l.335/1995 stabilisce al 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 9-bis, 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 e' 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". Al comma 10. " I termini di prescrizione di cui al comma 9 si applicano anche alle contribuzioni relative a periodo 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

piano logico e sintattico e separato da un segno di interpunzione; d) il comma 9 non può regolare il valore della denuncia del lavoratore per periodi precedenti l'entrata in vigore della legge (17 agosto 1995) perché parla invece dei periodi successivi all'1 gennaio 1996.

L'oggetto della normativa racchiuso nel comma 9 sono quindi i contributi maturati a partire dal primo gennaio 1996, che si prescrivono in 5 anni salvi i casi di denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti. Si tratta della *sedes materiae* della disciplina della prescrizione dei contributi previdenziali in vigore attualmente. Non esiste nessuna altra norma nell'ordinamento che preveda la disciplina della prescrizione a regime a partire dall'1.1.1996.

La sentenza della Cassazione n. 5820/2021, nel mutilare una parte importante del contenuto del comma 9 dell'art 3 (l'intera locuzione "salvi i casi di denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti"), pratica una sorta di strabismo interpretativo laddove imputa al legislatore di guardare all'indietro (al passato) mentre sta guardando al davanti (al futuro) ed afferma: "la suddetta denuncia ha unicamente l'effetto di mantenere il termine decennale per i crediti maturati anteriormente".

Ma per sostenere che essa abbia tale carattere occorre presupporre che l'oggetto regolato dalla previsione del comma 9 non siano i contributi maturati a decorrere dall' 1 gennaio 1996, come dice la legge, ma siano quelli maturati prima della sua entrata in vigore, il 17 agosto 1995, che sono regolati invece dal comma 10 che si occupa testualmente della questione e prevede: " 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".

**14.** La verità è che la legge in oggetto detta due regolamentazioni. In una, a regime, si prevede che a decorrere dal 1 gennaio 1996 il termine sia ridotto a cinque anni, salvi i casi di denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti. Nell'altra, transitoria, si stabilisce che la stessa disciplina di cui al comma 9 (5 anni che diventano 10 se c'è la denuncia) si applica "anche" alle contribuzioni relative al periodo precedente la data di entrata in vigore della legge (17 agosto 1995), fermi restando gli atti interruttivi già compiuti.

Quello che si deve quindi ammettere - e che la giurisprudenza precedente aveva in effetti ripetutamente detto - è che la denuncia del lavoratore valga anche nella fase transitoria del comma 10 (cioè per i contributi precedenti l'entrata in vigore). Ma non si può negare che la stessa denuncia espliciti i propri effetti nell'ambito originario della norma in cui è contenuta (il comma 9). E da cui viene richiamata per estendere i medesimi effetti "anche" ai contributi precedenti l'entrata in vigore della legge del comma 10.

**15.** Questa è del resto l'interpretazione attualmente prevalente in dottrina. Sia di quella che, sulla scia delle parole di un Maestro,<sup>12</sup> guardando alla legge afferma che "oggi, pertanto, a regime, il termine prescrizione dell'azione di recupero contributivo è di cinque anni, salvo che il lavoratore o i suoi superstiti facciano denuncia all'Inps dell'esistenza di un rapporto di lavoro c.d. "a nero" nel qual caso il termine indicato viene aumentato a dieci anni".<sup>13</sup> Sia di quell'altra dottrina che, guardando alla giurisprudenza, osserva come "la probabilità di effettiva riscossione della contribuzione previdenziale sia alquanto accresciuta da quando è venuto affermandosi l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale la denuncia all'ente previdenziale da parte dell'interessato comporta il raddoppio, da 5 a 10 anni, del termine di prescrizione della contribuzione i.v.s. Tale orientamento è basato sul tenore testuale del medesimo art. 3, comma 9 della riforma Dini

---

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".

<sup>12</sup> Luigi Montuschi rilevava, senza dubbio alcuno, che la " denuncia" del lavoratore (o di suoi superstiti), produce l'effetto di conservare l'originario termine prescrizione (dieci anni) anche dopo il 1 gennaio 1996, limitatamente alle gestioni pensionistiche obbligatorie (cfr. art. 3, nono comma, lettera a), legge n. 335 del 1995". V. L. Montuschi, *Sulla prescrizione dei contributi previdenziali (un profilo singolare della riforma pensionistica)*, in *Argomenti dir. lav.*, 1996, 47.

<sup>13</sup> D.Mesiti, *Estinzione dell'obbligazione contributiva*, pag. 104 e ss, Giuffrè, 2019. Nonché D.Casale, *L'automaticità delle prestazioni previdenziali*, Bononia University press, 2017, pag 207; G. Canavesi *L'efficacia estintiva della prescrizione dei crediti contributivi è un principio generale?*, in *Giur. It.*, 2015, 1452.

legge n. 335/1995, in particolare su una disposizione che, forse originariamente immaginata come di diritto transitorio, sul piano letterale risulta in effetti formulata come norma stabile a regime”.

Ed è questa d'altra parte l'unica soluzione sostenuta in sede amministrativa (vedi circolare INPS n. 31 del 2 marzo 2012 come chiarita dal messaggio Inps n. 8447 del 16 maggio 2012).

Ma anche a ben vedere l'unica tesi sostenuta nella giurisprudenza di legittimità. Anzitutto perché nessuna pronuncia della Cassazione aveva mai affermato la tesi contraria sostenuta nella sentenza n. 5820/2021: né direttamente, né indirettamente. Tutte le sentenze in materia (ad.es Cass. n. 24946/2015, n. 29479/2008, Sez.Un. n. 15296/2014) hanno sempre richiamato ed evidenziato la congiunzione “anche”, non per espungere il valore della denuncia del lavoratore dalla disciplina di provenienza (comma 9), ma per estenderne gli effetti anche nel regime transitorio, come dice la legge.

Ciò afferma ad es. la sentenza n. 29479/2008, allorché ricorda che “in virtù del combinato disposto di cui ai citati commi 9 e 10, (è stata) fatta salva, ai fini della conservazione del termine decennale, l'ipotesi della “denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti”, anche in relazione ai contributi relativi a periodi precedenti alla data di entrata in vigore della detta legge”

E ciò vale pure per la sentenza SS.UU. n. 15296 del 2014 che attraverso una lettura unitaria ribadisce: “In tale quadro peculiare la norma (entrata in vigore il 17-8-1995) dispone che per le contribuzioni di pertinenza del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e delle altre gestioni pensionistiche obbligatorie il termine è di dieci anni ed “è ridotto a cinque anni” “a decorrere dal 1 gennaio 1996” “salvi i casi di denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti”. Tali “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”.

Risulta perciò intrinsecamente illogico, ma anche infondato, sostenere, come fa Cass. n. 5820/2021, che la tesi accolta sarebbe imposta dalla giurisprudenza di “Cass. SS.UU. 15296 del 2014, riguardo a fattispecie di omissioni contributive relative ad anni precedenti al 1996”.

Nella sentenza delle SS.UU. n. 15296/2014, non vi sono affermazioni dirette a privare di efficacia la denuncia del lavoratore nel periodo successivo all'1.1.1996, ma si trovano semmai affermazioni contrarie che smentiscono la tesi cui è approdata la Corte.

Intanto, nessuna delle eterogenee considerazioni riferite dalla sentenza n. 5820/2021 alle Sez. Un. n. 15296/2014 è in qualche misura idonea a giustificare la conclusione assunta in sentenza contro la lettera della norma sulla specifica questione in oggetto.<sup>14</sup> Come del resto la tesi sulla lettura congiunta dei due commi 9 e 10; che se in effetti è valsa ad estendere anche al regime transitorio l'effetto di raddoppio del termine della denuncia del lavoratore; non potrebbe invece portare sostegno nella direzione assunta che espunge dalla normativa a regime la denuncia del lavoratore e l'effetto di raddoppio del termine che invece nel comma 9 la legge le ricollega espressamente.

Piuttosto, sul piano della ratio della normativa, andava richiamata la corretta considerazione sostanziale svolta dalle stesse Sez. Unite Cass. n. 15296/2014 laddove affermano, in termini chiaramente generali, che: “In sostanza, quindi, la denuncia, non è atto interruttivo non solo perché non proviene dal creditore, ma anche perché il suo effetto non è quello di fare iniziare un nuovo periodo di prescrizione ex art. 2944 c.c., ma in sostanza di raddoppiare fin dall'inizio il termine da cinque a dieci anni. Peraltro, come è stato evidenziato già da Cass. n. 4153/2006, “la ratio della disposizione è quella di ovviare ad uno degli inconvenienti che la legge comporta; ed infatti, per quanto riguarda le gestioni pensionistiche, la riduzione del termine prescrizione per la riscossione

---

<sup>14</sup> Né quella relativa alla “netta cesura tra vecchio e nuovo”; o agli “effetti estintivi automatici sugli interessi contrapposti considerati dalla norma”; o “all'effetto annuncio” conseguente allo spostamento in avanti dell'entrata in vigore della nuova disciplina dalla entrata in vigore della l. 335/1995 il 17-8-1995, al 1.1.1996; o alla “specialità della disciplina transitoria” rispetto alla regola dell'art.252 disp. att. c.c.; o alla “composizione degli interessi” sia dell'istituto previdenziale sia del lavoratore; o alla “indisponibilità della disciplina”. Si tratta infatti di argomenti di nessun rilievo nella soluzione della specifica questione affrontata, relativa alla mancanza di effetti della denuncia del lavoratore sul regime della prescrizione a partire dall'1.1.1996, che pur la legge gli attribuisce testualmente.

dei contributi comprime la possibilità al lavoratore dipendente di acquisire l'anzianità assicurativa, ai fini del diritto a pensione, secondo le regole dell'automaticità delle prestazioni previdenziali di cui alla L. n. 153 del 1969, art. 40, perché dette regole valgono, com'è noto, solo per i periodi non ancora caduti in prescrizione". Del resto "a seguito della denuncia del lavoratore, assume vigenza il termine decennale all'insaputa del datore".

Non si capirebbe invece perché mai lo stesso interesse sostanziale del lavoratore di acquisire l'anzianità assicurativa che lo strumento della denuncia mira a tutelare all'insaputa del datore, secondo la riportata esegesi della Corte nomofilattica, non possa più valere dall'1.1.1996 in avanti; e perché mai, a partire dalla stessa data, la denuncia non dovrebbe più avere "la ratio di ovviare ad uno degli inconvenienti che la legge comporta".

Del resto, una volta affermato con le Sez. Un. citate, che la denuncia del lavoratore sia destinata ad operare (per i contributi precedenti alla legge) pur se intervenuta dopo la sua entrata in vigore ed anche dopo il 1 gennaio del 1996 (purchè nel quinquennio dalla loro scadenza); ed acclarato che la medesima denuncia in alcun modo andasse comunicata al datore di lavoro; sono venuti meno tutti i dubbi che, per quanto non suffragati dalla lettera della legge, erano stati adottati in origine (sul piano della tutela dell'affidamento e del favor per il debitore), per sostenere che l'efficacia della denuncia operasse nei ridotti confini temporali precedenti all'1.1.1996.<sup>15</sup>

Del pari inesatto è infine il rilievo che la Corte di legittimità non avesse mai affrontato funditus la questione del valore della denuncia del lavoratore; dal momento che la sentenza Cass. n. 12362 del 2017, che richiama le Sez. Unite 15296/2014 - e che Cass. n. 5820/2021 liquida come un mero obiter dictum – aveva diffusamente affermato, tra l'altro, che: "Anzitutto va chiarito che ai sensi dell'art. 3, comma 9, lett. a) della legge 8 agosto 1995, n. 335 per il periodo successivo all'entrata in vigore della stessa legge, il termine di prescrizione rimane sempre decennale quando prima del decorso di quello quinquennale ivi previsto con decorrenza dal 1° gennaio 1996, intervenga una qualsiasi denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti. Si tratta di una disciplina a regime e non transitoria come sostiene infondatamente la ricorrente, la quale però, come risulta dalla memoria ex art. 378 c.p.c., ha poi rinunciato alla stessa censura alla luce della consolidata giurisprudenza contraria intervenuta successivamente. La disciplina transitoria è in effetti delineata solo nel comma 10 dell'art. 3, legge 8 agosto 1995, n. 335 avendo questa Corte chiarito anche a Sez. Unite (sentenza n. 15296 del 04/07/2014) che "in materia di previdenza e assistenza obbligatoria, per i contributi dovuti agli enti previdenziali dai lavoratori e datori di lavoro, relativi a periodi anteriori all'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335 (che ha ridotto il termine prescrizione da dieci a cinque anni) e per i quali, a tale data, non sia ancora integralmente maturato il quinquennio dalla scadenza, il precedente termine decennale di prescrizione può operare solo nel caso in cui la denuncia prevista dall'art. 3, comma 9, della legge n. 335 del 1995 sia intervenuta nel corso del quinquennio dallo loro scadenza".

### ***L'art. 38, comma 7, della l. n. 289 del 2002***

**16.** Nessuna contraria indicazione sulla efficacia di raddoppio della denuncia del lavoratore per i contributi maturati dopo l'1.1.1996, può inoltre derivare – contrariamente a quanto si sostiene sul punto nella sentenza n. 5820/2021 - dall'art. 38, comma 7, della l. n. 289 del 2002. Tale norma recita: "Nell'ipotesi di periodi non coperti da contribuzione risultanti dall'estratto conto di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni, relativi all'anno 1998, il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, comma 9, lettera a), secondo periodo, della citata legge n. 335 del 1995 è sospeso per un periodo di 18 mesi a decorrere dal 1° gennaio 2003."

La norma, come è reso evidente dalla sua stessa lettura, si limita a sospendere la disciplina della prescrizione per i contributi relativi all'anno 1998, e per un periodo di 18 mesi, a decorrere dall'1

<sup>15</sup> V. ad es. Rondo A., *Le Sezioni Unite sulla prescrizione dei contributi previdenziali*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2008, 1192, il quale rileva commentando le due coeve sentenze riconosce che "in definitiva, la Cassazione ricostruisce il sistema della prescrizione dei contributi previdenziali in maniera obiettivamente più vantaggiosa per gli enti creditori, da un lato stabilendo che il termine quinquennale più breve decorre comunque dal 1 gennaio 1996 (facendo salve con ciò contribuzioni che altrimenti sarebbero rimaste travolte da una applicazione completamente retroattiva di esso), dall'altro dando atto che gli atti interruttivi precedenti permettono di conservare il termine decennale anche per il futuro".

gennaio 2003. In pratica si tratta di un allungamento del termine di prescrizione per i contributi da versare nel 1998 (che sarebbe maturato al 31.12.2002). Per effetto di tale disposizione i medesimi contributi fruiscono di un allungamento della prescrizione con decorrenza dall'1 gennaio 2003 per altri 18 mesi, godendo quindi di un termine di prescrizione complessivo di 6 anni e mezzo, sempre se la scoperta risulti dall'estratto conto.

La norma non tratta né della denuncia del lavoratore, né dei suoi effetti di raddoppio. Ma – poiché parla, invece, di scoperture risultanti dall'estratto conto – essa, secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 948 del 2012, Cass. n. 21058 del 2017, quest'ultima pure richiamata da Cass. n. 5820/2021)<sup>16</sup>, è stata intesa come se fosse riferita – non ad una ipotesi di sospensione generale della prescrizione ma – soltanto, alla facoltà della “denuncia che il lavoratore destinatario dell'estratto può presentare allo scopo di raddoppiare i termini prescrizionali di cui all'art. 3, comma 9, della l. n. 335 del 1995” (Cass. n. 5820/2021). Facoltà, quindi, che anche in forza della suddetta norma speciale si confermerebbe come sussistente proprio dopo il 1996 (ovvero nel 1998) per effetto di una norma emanata del 2002. L'esatto opposto di quanto ritenuto da Cass. n. 5820/2021, che invece pretende di abrogare nel comma 9 cit. la denuncia del lavoratore a partire dall' 1.1.1996.<sup>17</sup>

Dalla predetta norma speciale (art. 38, comma 7, della l. n. 289 del 2002) deriverebbe, dunque, secondo la stessa giurisprudenza di legittimità, che il legislatore nel 2002 avesse inteso favorire i lavoratori concedendo loro la possibilità di denunciare l'omissione risultante dall'estratto conto anche dopo lo scadere dei cinque anni, e per un ulteriore periodo di 18 mesi.<sup>18</sup> Se un argomento si poteva trarre da tale previsione di legge speciale, esso era di conferma dell'esistenza della denuncia e dei suoi correlati effetti di prolungamento della prescrizione ai sensi dell'art.3, comma 9 (come

---

<sup>16</sup> Cass. 21058 del 11/09/2017: “In tema di accertamento e riscossione dei contributi previdenziali, la sospensione della prescrizione prevista dall'art. 38, comma 7, della l. n. 289 del 2002 non può essere estesa ai casi di omissione contributiva accertata a seguito di accertamento ispettivo, ma opera limitatamente ai contributi dovuti per l'anno 1998, quali risultanti dall'estratto contributivo inviato a ogni assicurato ai sensi dell'art. 1, comma 6, della l. n. 335 del 1995; detta sospensione concerne infatti il termine connesso alla denuncia che il lavoratore destinatario dell'estratto può presentare allo scopo di raddoppiare i termini prescrizionali di cui all'art. 3, comma 9, della l. n. 335 del 1995 ed è stata introdotta per ovviare agli inconvenienti derivanti dai ritardi nell'accredito della contribuzione per l'anno 1998, a seguito dell'istituzione dell'obbligo di presentazione, per opera dell'art. 4 del d. lgs. n. 241 del 1997, della dichiarazione unica modello 770 anche ai fini dei contributi dovuti all'Inps e dei premi dovuti all'Inail.

<sup>17</sup> Cass. 21058 del 11/09/2017: “Ora, posto che l'estratto conto menzionato dalla disposizione in esame è quello che viene inviato con cadenza annuale dall'Istituto ricorrente ad ogni assicurato e da cui risultano «le contribuzioni effettuate, la progressione del montante contributivo e le notizie relative alla posizione assicurativa nonché l'ammontare dei redditi di lavoro dipendente e delle relative ritenute indicati nelle dichiarazioni dei sostituti d'imposta» (art. 1, comma 6, l. n. 335/1995), deve ritenersi che l'unico termine di prescrizione che il legislatore ha inteso sospendere è quello connesso alla denuncia che il lavoratore può presentare allo scopo di raddoppiare i termini prescrizionali di cui all'art. 3, comma 9, l. n. 335/1995 (così Cass. n. 948 del 2012): la disposizione in esame, infatti, è stata introdotta a seguito della novellazione dell'art. 7, d.P.R. n. 600/1973, da parte dell'art. 4, d.lgs. n. 241/1997, nonché del successivo decreto del Ministro delle Finanze 2.3.1999, che ha istituito l'obbligo di presentazione della denuncia mod. 770 anche ai fini dei contributi dovuti all'INPS e dei premi dovuti all'INAIL, ed è notorio che, in occasione dell'eliminazione del mod. 01M e dell'introduzione in sua vece del mod. 770, si erano verificati ritardi nell'accredito della contribuzione per l'anno 1998 sulle posizioni assicurative dei lavoratori dipendenti. E' precisamente al fine di ovviare a tale inconveniente che il legislatore ha ritenuto opportuno disporre la sospensione della prescrizione per un periodo di 18 mesi a decorrere dal 10 gennaio 2003, stabilendo che i contributi dovuti per l'anno 1998 non si prescrivessero alla scadenza del quinquennio, ma dopo sei anni e mezzo. Ma se così è, è evidente che la pretesa dell'Istituto di ampliare a proprio favore l'operatività della sospensione, estendendola anche ai casi di omissione contributiva acclarata a seguito di accertamento ispettivo, urta contro la precisa volontà del legislatore di circoscriverla a beneficio dei lavoratori dipendenti che ne avessero desunto la (possibile) sussistenza in relazione ai dati annualmente trasmessi loro dall'INPS e si rivela, dunque, sfornita di base normativa

<sup>18</sup> Ma denunciare a che pro una volta che il termine di base è stato portato da 5 anni a 6½ ex lege? Se si toglie l'effetto di raddoppio del termine, la denuncia del lavoratore non avrebbe altri effetti nell'art.3 della legge 335/1995 posto che il lavoratore per fruire della regola di automaticità non deve soltanto denunciare ma chiedere l'accredito dei contributi e provare il rapporto.

peraltro afferma testualmente la giurisprudenza cit. della Cass. n. 948 del 2012 e della Cass. n. 21058 del 2017).

Esattamente il contrario di quanto predicato da Cass. n. 5820/2021 che da un semplice prolungamento di 18 mesi del termine di base della prescrizione, vorrebbe trarre conferma dell'inesistenza della disciplina generale che invece è necessariamente presupposta dalla medesima norma.

Come già detto, la norma speciale in questione invece non regola la denuncia, né prevede gli effetti della stessa. Ed è ovvio che, per ritenere che si riferisca alla denuncia, bisogna presupporre la vigenza ed operatività, ai sensi dell'articolo 3, comma 9 della legge 335 del 95 ove è pure previsto che essa determini l'ampliamento del termine base fino a dieci anni.

Non si tratta perciò, nella maniera più assoluta ed evidente, di una previsione speciale diretta a attribuire effetti alla denuncia in deroga al supposto principio generale di sua inoperatività, come erroneamente si sostiene nella sentenza in commento, ma - al contrario - di una normativa che conferma l'esistenza della denuncia ed i suoi connaturati effetti normativi.

### ***L'argomento sistematico e della "netta autonomia" dei rapporti***

17. A prescindere dagli argomenti appena esaminati – davvero poco persuasivi e pregnanti rispetto alla lettera ed alla sistematica della legge - la conclusione espressa sulla mancanza di effetti della denuncia del lavoratore a decorrere dall'1.1.1996 sarebbe sorretta secondo la stessa Cassazione (n. 5820/2021) “soprattutto dalla considerazione, di tipo sistematico, che muove dal rapporto di netta autonomia che esiste tra il rapporto contributivo (che lega il datore di lavoro e l'Istituto previdenziale) ed il rapporto previdenziale (che lega il lavoratore al medesimo Istituto), così come autonomo rispetto a tali rapporti è il rapporto di lavoro che lega il lavoratore al datore di lavoro”.

Ora, questo della netta autonomia dei rapporti (contributivo e previdenziale), che dovrebbe essere l'argomento di maggior peso nell'economia della decisione (che muove “soprattutto dalla considerazione, di tipo sistematico”), si segnala invece come quello di minor spessore; per almeno due ragioni.

In primo luogo perché non coglie, proprio sotto l'aspetto sistematico, il ruolo complesso che la disciplina della prescrizione dei contributi è destinata ad assolvere “nell'ambito di una regolamentazione generale costituzionalmente garantita”, nella quale, nell'ottica della tutela del lavoratore, “il datore di lavoro è sostanzialmente un debitore di sicurezza e l'ente previdenziale il debitore obbligato principale, allorché il datore di lavoro non provveda a soddisfare il proprio debito annullando la finalità specifica dell'assicurazione obbligatoria” (Sez.Un. n. 3678 del 16/02/2009).

Ma anche perché concretizza una sorta di eterogenesi dei fini, col ribaltamento delle ragioni che portarono in anni lontani alla elaborazione della teoria della c.d. autonomia dei rapporti, che è stata sviluppata per apprestare una più efficace tutela sociale (sostanziale e processuale) del lavoratore (con la regola di automaticità che prescinde dal versamento e dal recupero dei contributi) garantendo, al tempo stesso, effettive risorse agli istituti pubblici preposti (con la regola dell'indisponibilità e del minimale): non certo per trarne la negazione dell'azione del lavoratore per la regolarizzazione contributiva nei confronti dell'INPS (v. Cass. n. 2164/2021 e n. 6722/2021) o appunto dell'effetto di raddoppio del termine di prescrizione alla denuncia del lavoratore previsto dalla norma (Cass. n. 5820/2021)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> V. Sez. Unite n. 3678 del 16/02/2009, che discorrendo della questione più generale concernente la c.d. "autonomia dal rapporto previdenziale dal rapporto di lavoro" ricordano a proposito della azione ex art.2116 c.c., comma 2 che essa “trova il suo presupposto fondamentale nella "lontana" sentenza delle Sezioni Unite del 24 aprile 1968 secondo la quale nell'ambito della considerazione dell'obbligatorietà della tutela sociale del lavoratore e della correlativa influenza della potestà dispositiva delle parti contraenti del rapporto di lavoro, la norma dell'art.2116 c.c. che svincola il diritto del lavoratore dall'adempimento dell'obbligo del datore di lavoro di versare regolarmente i contributi dovuti agli istituti di assicurazione e di previdenza completa l'enunciazione della natura esclusivamente legale di tale diritto ed obbligo”.

E' opportuno ribadire allora che la disciplina della prescrizione contributiva risulta centrale in tutto l'assetto della materia della previdenza. E che questa centralità rileva non solo ai fini della riscossione (nell'ambito del rapporto contributivo), ma anche, e soprattutto, ai fini dell'effettività della tutela sostanziale del lavoratore a cui tutti i vari rapporti (contributivo e previdenziale) sono intesi.

Ancorché esistano diversi profili di autonomia tra i due rapporti, contributivo e previdenziale, coesistono nondimeno elementi di raccordo e di connessione logica e giuridica tra gli stessi. Il più evidente dei quali risiede proprio nel fatto che il lavoratore non possa affatto disinteressarsi dello svolgimento e dell'attuazione del rapporto contributivo.

Il corretto versamento dei contributi non riguarda invero esclusivamente il datore di lavoro o l'ente previdenziale, come suppone l'affermazione della "netta autonomia"; ma riguarda bensì anche il lavoratore che ha un interesse qualificato al pronto ed integrale riconoscimento della contribuzione derivante dal lavoro svolto.

Ove infatti lo stesso lavoratore non abbia l'accortezza di controllare la propria posizione presso l'Inps, di presentare tempestiva ed argomentata richiesta-denuncia all'Inps, e di agire tempestivamente in giudizio in caso di diniego, sarebbe alla fine l'unico (o principale) soggetto pregiudicato dall'omesso versamento dei contributi da parte del datore e dall'inerzia protratta dell'INPS quando fosse maturata la prescrizione.

**18.** Ecco perché è sbagliato negare il valore di raccordo sistematico della disciplina della prescrizione per come delineata dalla l. n.335/1995 e l'effetto di raddoppio riconosciuto alla denuncia del lavoratore all'interno del distinto rapporto contributivo (tra datore e ente previdenziale). Proprio la disciplina della denuncia del lavoratore e dei suoi superstiti, contenuta nel comma 9 dell'art.3 della l. n. 335/1995, con il valore ivi stabilito di determinare il raddoppio del periodo di durata della prescrizione, testimonia in modo lampante il collegamento esistente in questo snodo del sistema della previdenza tra rapporto contributivo, rapporto previdenziale ed il sottostante rapporto di lavoro.<sup>20</sup>

Solo una visione formalistica ed atomistica della realtà giuridica può portare a sostenere che il corretto adempimento del rapporto contributivo, nei tempi previsti dalla legge, tra datore ed ente previdenziale, sia estraneo all'interesse del lavoratore chiamato ad una assidua e tempestiva vigilanza e denuncia nel distinto rapporto previdenziale (ma anche di lavoro).

Occorre invece riconoscere che la connessione tra i due rapporti (contributivo e previdenziale) esiste e riguarda proprio la tutela della posizione contributiva e la disciplina della prescrizione. E' attraverso la denuncia che il lavoratore porta alla conoscenza dell'ente previdenziale l'esistenza di un rapporto di lavoro nero o irregolare, o di una contribuzione non versata o non versata correttamente o per intero. Ed è attraverso di essa che si determina il raddoppio della prescrizione di cui fruisce tanto il lavoratore nel rapporto previdenziale, tanto l'ente previdenziale nel rapporto contributivo.

Risulta altresì comprensibile, a questo proposito, come il lavoratore, pendente il rapporto, possa pure subire pesanti condizionamenti in relazione a questa attività di denuncia (che può condurre anche a responsabilità di natura penale, oltre che civili e fiscali), considerata, oltre all'esistenza della condizione di subordinazione, la mancanza, oramai generalizzata nell'ordinamento, della stabilità del rapporto di lavoro (per effetto della c.d. legge Fornero e del c.d. Jobs act). Questo *metus* può portare a consumare il tempo stabilito per la prescrizione e spiega perché l'ordinamento riconosca al lavoratore il diritto di denunciare l'omissione con effetto di ampliamento del termine di prescrizione che viene così raddoppiato; consentendo allo stesso ente creditore (che altrimenti dovrebbe sopportare il costo derivante dal principio di automaticità) di fruire di un termine più ampio per potersi attivare e recuperare la contribuzione (azionando i propri poteri ispettivi, accertativi, esecutori).

---

<sup>20</sup> Come peraltro affermato in modo chiaro e semplice da Cass. n. 4153/2006: "Si tratta sicuramente di una disposizione peculiare, giacché la durata del termine prescrizione viene ad essere determinata dal comportamento di un soggetto terzo rispetto al rapporto contributivo, che intercorre unicamente tra datore di lavoro ed ente previdenziale, e ciò pur nel contesto di una disciplina che ne sancisce in maniera inequivocabile la inderogabilità ad opera delle parti, riconfermando peraltro dal R.D.L. 8 ottobre 1935, n. 1827, art. 55, secondo cui i contributi prescritti non possono essere più versati".

Si tratta di una ricostruzione piana, aderente alla lettera ed alla sostanza, anche costituzionale, delle previsioni normative in vigore; ed alla concreta realtà delle posizioni soggettive coinvolte. Basti considerare come sulle connesse pretese retributive il lavoratore fruisca addirittura della sospensione della prescrizione che non inizia neppure a correre fino alla fine del rapporto di lavoro.

Tutto ciò dovrebbe portare a riconoscere senza indugi e per intero il valore giuridico rivestito dalla normativa dettata dall'art.3, comma 9 della l. n.335/1995; ammettendo in sostanza che l'effetto di riduzione del termine di prescrizione da 10 a 5 anni stabilito dalla norma valga solo nel caso in cui il lavoratore non si attivi e non denunci l'omissione all'INPS.

Si realizza in tal modo una sintesi virtuosa tra interessi dei lavoratori ( che sono maggiormente autoresponsabilizzati ed indotti a verificare la propria posizione contributiva), gli interessi dell'ente previdenziale (che fruisce di un maggiore periodo di tempo per il recupero) e quelli dello stesso datore di lavoro (che, se rispetta la legalità del lavoro, beneficia comunque di una riduzione consistente del termine di prescrizione, potendo altrimenti rischiare il raddoppio in presenza di denuncia).

Una ricostruzione, che reca dunque vantaggi all'intero sistema del lavoro ed alla legalità dell'intero Paese; perché accresce il senso di legalità e di appartenenza collettiva; anche del lavoratore impiegato al nero o sfruttato, il quale sa che attraverso la sua collaborazione lo Stato potrà beneficiare di un periodo di tempo più ampio per il recupero dell'evasione e dell'omissione contributiva.

Il presupposto necessario del diritto del lavoratore alla automaticità delle prestazioni, consistente nella mancata maturazione della prescrizione, consente quindi il raggiungimento di un giusto equilibrio – tra le diverse pretese ed i due rapporti contributivo e previdenziale - dal momento che responsabilizza il lavoratore alla verifica della posizione contributiva ed alla solerte denuncia presso l'INPS delle omissioni constatate e consente all'Istituto di affrontare l'azione recuperatoria senza troppo distanza di tempo dai fatti e quindi con maggiori possibilità di acquisire le prove del credito, avendo addirittura a disposizione un termine raddoppiato.

Si realizza, in altri termini, una convergenza benefica di interessi che incoraggia la denuncia del lavoratore e tende ad arginare l'emorragia di risorse contributive che servono a finanziare il nostro welfare, anche a copertura di omissioni contributive prescritte o mai recuperate per insolvenza del datore.<sup>21</sup>

Il legislatore lega quindi l'effetto della automaticità (nei 5 anni a domanda del lavoratore, con onere a carico della collettività) all'ampliamento del termine per il recupero concesso all'ente previdenziale delle stesse risorse che servono da copertura del relativo onere.

Senza dimenticare che lo stesso datore più incline alla pratica dello sfruttamento e del lavoro nero, subisce al tempo stesso un effetto deterrente dalla riconosciuta facoltà del lavoratore di determinare con la propria denuncia il raddoppio del termine di prescrizione

La dottrina più sensibile all'argomento riconosce ben cinque effetti positivi discendenti da questa lettura logica e sistematica della normativa.<sup>22</sup>

Tale assetto “foriero di conseguenze positive per l'equilibrio del sistema ed anche per la sua equità”<sup>23</sup> è stato invece scardinato dalla sentenza in oggetto con il preteso argomento sistematico della “netta autonomia”, laddove invece la legge, mettendo in sinergia i diversi interessi e i distinti rapporti (contributivo e previdenziale) ha creato, proprio attraverso la disciplina della prescrizione, un equilibrio valido tra gli interessi, che risulta garantito dalla stessa lettera dell'art.3, 9 comma 1. n.335/1995.

## **Conclusion**

<sup>21</sup> D.Casale, *L'automaticità delle prestazioni previdenziali*, Bononia University press, 2017, pag. 209 e ss.

<sup>22</sup> D.Casale, *L'automaticità delle prestazioni previdenziali*, cit. pag. 211

<sup>23</sup> Così D.Casale, *L'automaticità delle prestazioni previdenziali*, cit. pag. 211.

La tesi secondo cui la mancanza di effetti della denuncia del lavoratore possa fondarsi soprattutto sulla “netta autonomia” dei rapporti non può essere condivisa per due concorrenti motivi.

Anzitutto perché, come si è visto, al contrario di quanto si afferma, la disciplina della prescrizione interseca tutti i rapporti, non solo quello contributivo tra datore ed istituto previdenziale; dal momento che interessa anche (e prima di ogni altro) proprio chi lavora sia nella dinamica del rapporto previdenziale, sia nella gestione del rapporto di lavoro.

In secondo luogo, non può condividersi su un piano più generale di metodo. Ed invero il giudizio su quanto i vari rapporti che costituiscono la previdenza sociale siano veramente autonomi o collegati tra di loro, sul piano del diritto, dovrebbe rappresentare sempre l'esito di una ricognizione attenta e completa dell'ordinamento giuridico (condotta nel rispetto dei criteri ermeneutici, della lettera e della *ratio*, ed anche dei valori costituzionali) e non può essere affermata pregiudizialmente dall'interprete, attraverso l'adesione preconcepita all'uno o all'altro schema ricostruttivo da cui farne discendere, semplicisticamente, conseguenze concrete su singoli istituti specificamente regolati; anche in ragione delle innumerevoli vicende configurabili all'interno dell'ordinamento tra i vari rapporti, che hanno comunque una base comune (il rapporto di lavoro) e molteplici punti che tendono ad intersecarsi.

Quello che all'operatore giuridico dovrebbe interessare è l'applicazione corretta della specifica disciplina dettata dal legislatore, di volta in volta in considerazione, non certo affermare in modo stereotipato se i rapporti siano collegati, autonomi o “nettamente” autonomi.

Tanto più che, da ultimo, a fronte dell'apparente richiamo a principi generali ed alla coerenza sistematica, la giurisprudenza della Cassazione proprio su questo stesso punto sembra navigare a vista, alternando pronunce in cui afferma, talvolta, che i rapporti sono autonomi onde il lavoratore non ha azione per la regolarizzazione (Cass. n. 2164/2021 e n. 6722/2021) o non fruisce del raddoppio del termine di prescrizione (Cass. n.5820/2021); ad altre, in cui sostiene, invece, che i rapporti sono collegati o comunque non sono tra loro (così nettamente) autonomi, onde sarebbe persino necessario promuovere il litisconsorzio nello stesso giudizio tra i tre soggetti di una situazione più complessa (Cass. nn.8956/2020, 17320/2020, 24924/2020).

Servirsi di schemi generali, per affermarli ed al tempo stesso per disattenderli, potrebbe portare però al rischio dell'eclettismo e spianare la porta all'arbitrio che disorienta nei rapporti sociali e nuoce alla certezza del diritto; temi su cui da ultimo ha richiamato l'attenzione lo stesso Capo dello Stato nel suo discorso di insediamento.