

Scut. N° 175/2019

R. G. N° 3521/2014

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Corte d'Appello di Roma  
SEZIONE controversie di LAVORO

La Corte, nelle persone dei seguenti magistrati:

Dott. Giovanni Cannella	Presidente
Dott. Stefano Scarafoni	Consigliere
Dott. Maria Pia Di Stefano	Consigliere rel.

all'udienza del 15/01/2019  
nella causa civile di II Grado iscritta al n. r.g. 3521/2014, promossa

da

I.N.P.G.I. parte domiciliata in VIA NIZZA 35 ROMA rappresentata dall'avv. Bruno E.  
PONTECORVO

Appellante

contro

██████████ parte domiciliata in VIA MONZAMBANO 5, rappresentata dagli avvocati  
Lorenzo SOMMO e Gianni Maria SARACCO

Appellato

ha pronunciato la presente

SENTENZA

OGGETTO: appello avverso la sentenza n. 1476/2014 emessa dal Tribunale di Roma in funzione di  
Giudice del Lavoro in data 6.2.2014

CONCLUSIONI: come da scritti in atti

**Svolgimento del processo**

Con ricorso depositato in data 28.7.2014 l'INPGI proponeva appello avverso la sentenza in oggetto con cui il Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in accoglimento dell'opposizione a decreto ingiuntivo proposta dal COMUNE ██████████ aveva dichiarato l'insussistenza dell'obbligo di quest'ultimo di versare all'appellante i contributi previdenziali relativi alla posizione della dipendente ██████████ e revocato il decreto opposto.

L'appellante sosteneva che erroneamente il giudice di prime cure aveva ritenuto il carattere non subordinato dell'attività svolta dalla ██████████ in formale regime di collaborazione coordinata e continuativa, benchè le risultanze documentali e testimoniali dimostrassero il contrario.

Chiedeva in tal senso la riforma della gravata sentenza.

Si costituiva in giudizio il Comune, sostenendo la correttezza della sentenza impugnata e chiedendo il rigetto dell'appello, riproponendo altresì le eccezioni e contestazioni non esaminate dal primo giudice, relative al regime delle sanzioni civili e alla pretesa compensazione parziale del debito concepita in via subordinata.

All'odierna udienza la causa è stata discussa e decisa come da separato dispositivo.

**Motivi della decisione**

L'appello è fondato e dev'essere accolto.

Con verbale di accertamento del 28 aprile 2010 il personale ispettivo dell'Inpgi ha contestato al Comune di [REDACTED] l'omesso versamento, per il periodo aprile 2005-marzo 2007, dei contributi relativi alla posizione della giornalista [REDACTED] nella gestione dell'Ufficio Stampa del Comune, la cui attività era formalmente qualificata come collaborazione coordinata e continuativa, ma di fatto sostanziata nello svolgimento di attività giornalistica con modalità tipiche della subordinazione.

*I verbalizzanti rilevavano che i compiti della giornalista consistevano essenzialmente nella cura e realizzazione della comunicazione informativa realizzata dal Comune verso l'esterno, mediante attività editoriali e multimediali, come la direzione della rivista [REDACTED] informa; attività giornalistica a garanzia della copertura delle esigenze informative dell'ente; realizzazione di servizi e interviste per il notiziario radiofonico del Comune di [REDACTED]; sostituzione dell'Addetto stampa in caso di assenza; reperibilità telefonica 9,30-10 e 14,30 -17,30.*

Il Comune, nel proporre opposizione al decreto che gli ingiungeva il pagamento della somma di euro 38.980,00 per contributi omessi e sanzioni, ha premesso che l'onere probatorio di dimostrare la fondatezza della pretesa contributiva incombeva sull'Inpgi quale attore in senso sostanziale e che alcuna efficacia probatoria privilegiata poteva attribuirsi al verbale di accertamento; ha sostenuto che l'attività svolta dalla dipendente non poteva qualificarsi come attività di natura subordinata in quanto avente carattere prettamente fiduciario e politico, essendo stata la [REDACTED] scelta dal Sindaco quale collaboratrice ai sensi dell'art. 15 del Regolamento di organizzazione comunale per lo svolgimento di mansioni in tema di comunicazione e informazione del Comune, cura dell'immagine dello stesso verso l'esterno, nonché assistenza e talora sostituzione dell'Addetto Stampa, attraverso il conferimento di incarichi svincolati dall'osservanza di un orario di ufficio e con obbligo di presenza "da concordarsi" con la lavoratrice; la [REDACTED] aveva poi assunto, nel periodo di riferimento, anche altri incarichi quali quello di responsabile del funzionamento dell'antenna televisiva Europe Direct [REDACTED] per conto della Regione [REDACTED].

Era altresì corretto il profilo fiscale della posizione lavorativa in esame e illegittima l'applicazione del regime sanzionatorio dell'evasione, essendo la [REDACTED] una giornalista regolarmente iscritta alla Gestione Separata INPGI.

Nel costituirsi in giudizio l'Istituto ha rilevato che il verbale di accertamento, facente piena prova dei fatti accertati dai verbalizzanti, onerava l'accertato della prova contraria, ossia dell'assenza degli elementi di fatto posti a base dell'accertamento, prova che nella specie non era stata fornita; che in base all'art. 9 L. n. 150/2000 agli Uffici Stampa degli enti pubblici deve obbligatoriamente essere assegnato personale iscritto all'albo dei giornalisti; che i giornalisti assunti alle dipendenze della P.A. con incarichi di natura giornalistica devono essere obbligatoriamente iscritti all'Inpgi a prescindere dal loro inquadramento contrattuale; che la formalizzazione dell'attività svolta non poteva di per sé configurarla come autonoma; che le mansioni in concreto svolte denotavano la necessità di tenersi a disposizione del datore di lavoro e di assicurare continuamente il corretto funzionamento dell'Ufficio Stampa; che i contratti dei giornalisti [REDACTED] e [REDACTED] [REDACTED] soggetti anch'essi accertati e poi stabilizzati, prevedevano lo svolgimento di attività con modalità analoghe a quella della [REDACTED]; che l'evasione contributiva, ravvisata dagli accertatori, ricorreva in quanto la mancata presentazione delle denunce contributive e il mancato assolvimento degli obblighi di registrazione sui libri obbligatori del datore di lavoro integravano condotte tali da

non consentire all'ente creditore la verifica immediata o la conoscenza dei contributi o premi dovuti.

Istruita la causa mediante escussione dei testimoni [REDACTED] e [REDACTED], il giudice di prime cure, escluso il valore probatorio preconstituito del verbale di accertamento quanto alle circostanze apprese dal pubblico ufficiale de relato e in seguito ad ispezione di documenti, e ritenuto che l'istruttoria non avesse rivelato elementi in grado di connotare il rapporto come di natura subordinata, accoglieva il ricorso in opposizione dichiarando perciò l'insussistenza dell'obbligo di versamento.

In particolare, non erano emersi il vincolo di orario, la necessità di rilevazione della presenza, la sussistenza di imposizioni o direttive da parte degli organi comunali, l'obbligo di prestare l'attività presso la sede comunale; non risultava che il Comune avesse mai vietato o impedito le assenze; la previsione contrattuale di un monte ore mensile era irrilevante in quanto svincolata dall'obbligo di timbratura e semplicemente indicativa dell'entità dell'impegno ritenuto dall'ente minimamente indispensabile per il soddisfacimento delle esigenze sottese all'incarico fiduciario.

Con il primo motivo di appello l'Inpgi censura la sentenza per il malgoverno delle risultanze documentali sotto i diversi profili della regolamentazione dell'orario mensile e delle ferie nel contratto di collaborazione stipulato dalle parti, della Direzione Responsabile della rivista [REDACTED] informa da parte della [REDACTED] della procedura di stabilizzazione dei giornalisti [REDACTED] e [REDACTED].

Con il secondo motivo censura il malgoverno delle risultanze istruttorie testimoniali.

I due motivi posso essere esaminati congiuntamente e sono fondati.

Si legge nel verbale di accertamento: *"Nel periodo dall'aprile 2005 al marzo 2007 la sig.ra [REDACTED] ha lavorato a tempo pieno dal lunedì al venerdì per circa 8 ore al giorno, usufruendo di una postazione di lavoro dotata di telefono, computer e mail aziendale, con sottoposizione alle direttive specifiche in merito all'attività da svolgere da parte dell'amministrazione comunale. Il contratto, formalmente di collaborazione coordinata e continuativa ...prevedeva un impegno di circa 140 ore mensili e un numero di giorni di assenza pari a 2,5 giorni al mese".*

Per quanto concerne il valore probatorio dei verbali di ispezione, la giurisprudenza ha significativamente affermato che *"Nel giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione irrogativa di una sanzione amministrativa pecuniaria, il verbale di accertamento dell'infrazione può assumere un valore probatorio disomogeneo, che si risolve in un triplice livello di attendibilità: a) il verbale fa piena prova fino a querela di falso relativamente ai fatti attestati dal pubblico ufficiale come da lui compiuti o avvenuti in sua presenza, o che abbia potuto conoscere senza alcun margine di apprezzamento o di percezione sensoriale, nonché quanto alla provenienza del documento dallo stesso pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni a lui rese; b) quanto alla veridicità sostanziale delle dichiarazioni a lui rese dalle parti o da terzi, fa fede fino a prova contraria, che può essere fornita qualora la specifica indicazione delle fonti di conoscenza consenta al giudice ed alle parti l'eventuale controllo e valutazione del contenuto delle dichiarazioni....(Cass. n. 6565 del 20/03/2007).*

Non è pertanto vero che il verbale non esprima un valore probatorio preconstituito riguardo a ciò che i verbalizzanti hanno accertato mediante le dichiarazioni di terzi o le evidenze documentali, risultando tale accertamento passibile di prova contraria da fornirsi da parte del soggetto interessato.

Il Comune, nel caso di specie non ha fornito la prova contraria sopra richiesta, ed invero: lo stesso contratto di collaborazione prevedeva un monte ore predefinito da rispettare mensilmente ed un

numero di giorni predeterminato (28) di "sospensione temporanea dell'attività" di cui poter usufruire, "sospensione" che, in assenza di elementi che ne evidenzino un diverso significato, altro non indica se non i giorni di ferie.

Di fatto i testi ( ) Segretario Comunale nonché dirigente del Servizio di Informazione, Comunicazione, Pubbliche relazioni del Comune) e ( ) (giornalista Addetto Stampa) hanno confermato che il rapporto della ( ) si è svolto nel rispetto di tali vincoli, imposti già in sede contrattuale, ed hanno dato atto che tendenzialmente la ricorrente era in ufficio tutti i giorni.

Non rileva che avesse orari variabili, come riferito dal teste ( ) in relazione alle necessità di contatto con gli altri uffici, stante la particolare natura del lavoro giornalistico affidato alla ricorrente, che più avanti verrà esaminata: l'importante è che la prestazione dovesse svolgersi nell'arco del monte ore minimo previsto in contratto e con un tetto massimo di ferie.

Del resto la natura stessa dell'attività (con le mansioni confermate sia da ( ) che da ( ) come quelle riportate nel verbale di accertamento) portava la ( ) a svolgere il suo lavoro anche all'esterno della sede del Comune, dovendo realizzare interviste ai fini divulgativi delle attività e delle iniziative comunali sia per la rivista che per il notiziario radiofonico (v.in particolare teste ( )).

In tale contesto non assume rilievo la mancanza di un sistema di rilevazione automatica delle presenze, che, come riferito dal teste ( ), in quel periodo non era previsto per alcun dipendente del Comune, essendo stato introdotto solo nel 2008.

Risulta pertanto inconferente anche il fatto che il ( ) come dallo stesso riferito, sia stato assoggettato a sistemi di rilevazione delle presenze solo dopo la stabilizzazione, essendo questa intervenuta nell'anno 2011, a sistema di controllo già a regime per tutti i dipendenti.

Cionondimeno risulta che l'Amministrazione provvedesse in ogni caso al computo delle assenze, proprio per l'obbligo di presenza minima che la ( ) doveva garantire a livello contrattuale, come si evince dalle note mensili di compenso (doc.7) prodotte dall'INPGI, in cui si indicano, ai fini retributivi, i giorni di ferie ("temporanea sospensione" per motivi diversi dalla malattia e infortunio) goduti nel mese.

Dalle testimonianze emerge che la ( ) era inserita stabilmente nell'organizzazione datoriale perché la sua attività era sostanzialmente istituzionale, naturalmente connotata dal carattere di continuità dovendo assicurare il contatto informativo del Comune con l'esterno, rispondeva direttamente al Sindaco, garantiva le sostituzioni dell'Addetto Stampa ( ) era Direttore Responsabile di un rivista periodica ( ) (informa) avente ad oggetto informazioni sull'attività istituzionale del Comune, con cadenza in una fase bisettimanale, in altra trisettimanale (espressione dell'esecuzione continuativa dei compiti di direzione), aveva una postazione fissa, aveva fasce di reperibilità, veniva retribuita mensilmente.

I vincoli contrattuali del giornalista ( ) e del ( ) poi stabilizzati, (v. teste ( ) e doc. 5) erano gli stessi della ( ), e con la stabilizzazione le modalità esecutive della prestazione rimasero immutate (salvo, per quanto riferisce ( ) la rilevazione delle presenze, che abbiamo però visto essere un elemento non dirimente ai fini della qualificazione del rapporto).

Prima di affrontare il terzo motivo di gravame, riguardante la conseguenziale pronuncia sulle spese processuali, che l'ente vorrebbe addebitate al Comune quale parte soccombente in esito all'accoglimento dell'appello, deve affrontarsi l'eccezione - riproposta dall'amministrazione comunale - circa il regime sanzionatorio applicabile con riferimento all'art. 116 comma 8 L. n. 388/00, eccezione non esaminata dal giudice di primo grado in quanto assorbita nella pronuncia di accoglimento dell'opposizione.

*Aut. P.*

La questione controversa attiene alla qualificazione della condotta del Comune che ha effettuato le denunce del rapporto di lavoro con la ██████████ configurandolo come rapporto di collaborazione autonoma a fronte delle effettive modalità di svolgimento dello stesso, di natura subordinata.

Sostiene il Comune che tale irregolarità non determinerebbe un obbligo di versamento di sanzioni se non a titolo di omissione contributiva, in quanto la Riello risultava comunque iscritta alla Gestione Separata INPGI, di tal chè la riscontrata irregolarità non poteva ricondursi alla più grave ipotesi di "evasione".

Come già più volte statuito da questa Corte (v. per tutte Corte Appello Roma INPS/COSMAR SRL), si ritiene di dover condividere sul punto l'orientamento espresso dalla Suprema Corte di legittimità con la pronuncia a Sezioni Unite n. 4808 del 27.1/7.3.05 (conf. n. 9126/07; Cass. n. 17841/05; Cass. n. 16423/05), secondo la quale integra l'ipotesi di "evasione" ex art. 1 comma 217 lettera b) L. n. 662/06 ed ex art. 1 comma 16 lettera b) L. n. 388/00 (e non di mera omissione di cui alla lettera a) dei citati articoli) ogni condotta inadempiente del datore di lavoro rispetto ad uno solo dei necessari adempimenti funzionali al regolare svolgimento dei compiti di istituto dell'ente previdenziale ed alla tempestiva soddisfazione dei diritti pensionistici dei lavoratori assicurati, con l'ulteriore conseguenza che l'omissione contributiva è da ritenersi limitata all'ipotesi del (solo) mancato pagamento da parte del datore di lavoro in presenza di tutte le denunce e registrazioni obbligatorie necessarie.

La Suprema Corte, con la citata sentenza a sezioni unite, è intervenuta a dirimere un contrasto giurisprudenziale, evidenziando che qualora si dovesse ritenere mera omissione (e non evasione) la condotta datoriale che non ottempera anche ad uno solo dei detti obbligatori adempimenti, non troverebbe mai applicazione l'ipotesi particolare - ricadente nella lettera b) (e non nella lettera a) dell'art. 1 comma 217, della spontanea denuncia tardiva (c.d. ravvedimento operoso) e che, peraltro, un'interpretazione meno rigorosa del concetto di "omissione" (così come invocata dal Comune oggi appellato) esteso cioè a tutte le ipotesi in cui sia stato reso possibile all'ente previdenziale l'accertamento degli adempimenti contributivi anche a distanza di tempo (risultando la Riello comunque iscritta alla Gestione Separata Inpgi), aggraverebbe la posizione dell'ente previdenziale imponendo allo stesso un'incessante attività ispettiva, laddove il sistema postula, anche nel suo aspetto contributivo, per la sua funzionalità, una collaborazione spontanea tra i soggetti interessati. Questi principi così esposti sono stati ribaditi dalla Corte di Legittimità (v. Cass. n. 10509/12 e Cass. n. 28966/11), sicchè non vi sono motivi per disattendere l'orientamento ormai consolidato in tal senso.

Orbene, rileva la Corte che nel caso in esame il Comune, con la denuncia di un rapporto di lavoro di collaborazione coordinata e continuativa in luogo di quella relativa ad un rapporto di natura subordinata quale giudizialmente accertato, ha di fatto dissimulato le caratteristiche della posizione lavorativa denunciata, impedendo o rendendo più difficoltoso, in presenza di una contestuale iscrizione della lavoratrice alla Gestione separata, il tempestivo accertamento della correttezza dei conseguenti adempimenti contributivi.

L'eccezione va pertanto respinta.

Va parimenti respinta l'eccezione di compensazione parziale del debito comunale con i contributi versati alla predetta Gestione Separata Inpgi (in particolare della quota del 2% a carico del committente), in quanto secondo il regolamento di tale Gestione in vigore dal 1.9.2006 al 5.3.2009 (art. 8, "restituzione dei contributi"), al momento della chiusura della posizione contributiva del giornalista (di cui è stata accertata la natura non autonoma della prestazione) i contributi versati vengono restituiti al lavoratore e non al datore di lavoro, che pertanto non vanta, nei confronti della

Gestione principale INPGI (propria dei lavoratori subordinati), alcun credito compensabile, non realizzandosi tra il soggetto datoriale e l'ente creditore una pluralità di partite di dare-avere.

In conclusione, l'appello dell'INPGI va accolto, con conseguente rigetto dell'opposizione proposta dal Comune di [REDACTED] con il ricorso di primo grado.

Le spese di entrambi i gradi seguono la soccombenza, così assorbito il motivo di gravame sulle spese del primo giudizio.

P.Q.M.

La Corte, in riforma della gravata sentenza, rigetta l'opposizione a decreto ingiuntivo proposta dal COMUNE DI [REDACTED] con il ricorso di primo grado.

Condanna il Comune appellato a rifondere all'INPGI le spese del doppio grado, che liquida per il primo grado in euro 1.700,00 e per l'appello in euro 3.307,00 oltre al 15% per rimborso delle spese forfettarie, IVA e CPA.

Roma, 15.1.2019

Il Consigliere estensore  
Dott. Maria Pia Di Stefano

*Maria Pia Di Stefano*

FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
Maria Francesca Fortunato

*[Handwritten signature]*

Il Presidente  
Dott. Giovanni Cannella

CORTE DI APPELLO DI ROMA  
Sezione Lavoro  
DEPOSITATA  
Oggi - 5 FEB 2019  
IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
Maria Francesca Fortunato

*[Handwritten signature]*