

R.G. 4824/2016



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE DI GENOVA  
Sezione del Lavoro

in persona della dott. ssa Maria Ida SCOTTO  
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa promossa da GARRE' ASSICURAZIONI s.a.s. di Garrè Stefano & C.. in persona del legale rappresentante pro tempore e socio accomandatario sig. Stefano Garrè, rappresentata e difeso, in forza di procura depositata in via telematica, dall'avv. Riccardo FUSO, presso il cui studio è elettivamente domiciliata

opponente

CONTRO

INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, , in persona del legale rappresentante pro tempore, in proprio e quale mandatario della SOCIETA' DI CARTOLARIZZAZIONE DEI CREDITI INPS - SCCI - s.p.a., rappresentato e difeso, in forza di mandato generale alle liti del 21 luglio 2015 a rogito notaio Paolo Castellini di Roma, dall'avv. Alberto FUOCHI, elettivamente domiciliato presso il difensore

opposto

Conclusioni delle parti: come da rispettivi atti di costituzione in giudizio.



### MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso depositato in data 13 dicembre 2016 GARRE' ASSICURAZIONI s.a.s. proponeva opposizione avverso l'avviso di addebito n. 348 2016 00033816 06, notificatole in data 4 novembre 2016 e relativo a crediti INPS relativi alla Gestione Aziende con lavoratori dipendenti per il periodo da novembre 2014 a maggio 2015, per l'importo complessivo di euro 13.179,08.

L'opponente eccepiva:

- in via preliminare la nullità dell'avviso di addebito per omessa indicazione degli estremi e della data di notifica del verbale di accertamento, su cui si fondava l'avviso di addebito;
- la nullità/illegittimità del verbale ispettivo per omessa puntuale indicazione delle fonti di prova degli illeciti rilevati;
- l'infondatezza nel merito delle pretese dell'INPS, che considerava quale retribuzione imponibile l'una tantum e gli arretrati riconosciuti dal C.C.N.L. sottoscritto da CISL-FIBA, CGIL-FISAC, UIL-UILCA, ANAPA, UNAPASS e FNA, emolumenti che esulavano, invece, dalla nozione di retribuzione strettamente intesa;
- l'infondatezza nel merito delle pretese dell'INPS, in quanto la società non aderiva alle OO.SS. che avevano siglato il C.C.N.L. CISL-FIBA, CGIL-FISAC, UIL-UILCA, ANAPA, UNAPASS e FNA, bensì al C.C.N.L. sottoscritto da SNA con FESICA CONFISAL e CONFISAL FISALS, che costituivano le OO.SS. maggiormente rappresentative nel settore delle agenzie di assicurazione in liber gestione;
- in estremo subordine, l'erronea applicazione delle sanzioni civili nella misura di cui all'art. 116 comma 15 lett. b) legge n. 338/2000, vertendosi in un'ipotesi di oggettiva incertezza interpretativa.

La società opponente formulava pertanto le seguenti conclusioni:

*Piaccia all'Ill.mo Giudice adito, contrariis rejectis, a seguito di ogni opportuna istruttoria, previa fissazione dell'udienza per la discussione del ricorso ex art. 415 c.p.c.*

- *in via principale: previa sospensione della provvisoria esecutorietà dell'avviso di addebito impugnato, accertare e dichiarare la fondatezza della presente opposizione nonché la nullità ed illegittimità dell'avviso di addebito n. 348 2016 00033816 06 000 del 24/10/2016 per i motivi tutti di cui al presente ricorso e, per l'effetto, annullare il predetto avviso dichiarando che nulla è dovuto dalla Garrè Assicurazioni Sas di Garrè Stefano & C. per i titoli di cui all'avviso di addebito;*
- *in via subordinata: nella denegata ipotesi di mancato annullamento totale dell'avviso di addebito, per effetto del disposto di cui all'art. 116, comma 15, lett. a) della L. 338/2000, nonché dei richiamati principi giurisprudenziali, dichiarare non dovuta la somma richiesta a titolo di somme aggiuntive e sanzioni per l'importo di € 4.605,08 (s.e.o.o.) decurtando tale somma dal totale richiesto nell'avviso impugnato e dichiarare dovuta solo la somma corrispondente alla sorte capitale dei contributi per la gestione lavoratori dipendenti degli anni di riferimento*



*eventualmente calcolando quanto dovuto a titolo di interessi legali sulle predette somme dalla data di messa in mora alla sentenza.*

- *Con vittoria di spese, diritti ed onorari del presente giudizio (oltre IVA e CPA). Salvo juribus.*

L'INPS si costituiva ritualmente in giudizio eccependo la tardività dell'opposizione fondata sulla pretesa nullità dell'avviso di addebito, contestando nel merito la fondatezza dell'opposizione e chiedendone pertanto la reiezione.

L'Istituto chiedeva pertanto:

*"contrariis reiectis*

*respingere il ricorso avversario e tutte le domande ivi contenute e, per l'effetto, confermare l'avviso di addebito opposto ed il credito ivi indicato, integralmente o nella maggiore o minore somma che risulterà di giustizia.*

*Con vittoria di competenze legali".*

Istruita la causa con l'escussione di testimoni e l'acquisizione di informative presso le organizzazioni sindacali, all'udienza del 23 gennaio 2019 la causa veniva decisa, dopo la discussione orale, mediante lettura in udienza del dispositivo,

L'opposizione all'avviso di addebito n. 348 2016 00033816 06 fondata sulla pretesa nullità di detto avviso di addebito per omessa indicazione di elementi essenziali a pena di nullità è tardiva e dunque inammissibile.

Per il resto l'opposizione è infondata.

**Pretesa nullità dell'avviso di addebito opposto per omessa indicazione di elementi essenziali a pena di nullità**

Alla luce dei diversi vizi prospettati nel ricorso in opposizione, l'opposizione risulta introduttiva di due distinte azioni, una, da qualificarsi come opposizione agli atti esecutivi, avente ad oggetto la pretesa nullità dell'avviso di addebito per difetto dei necessari elementi formali (omessa indicazione degli estremi e della data di notifica del verbale di accertamento), ed un'altra, da qualificarsi come opposizione ex art. 24 d. lgs. n. 46/99, avente ad oggetto il merito delle pretese dell'Istituto previdenziale.

Come è noto, ai sensi dell'art. 30 D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge n. 125/2010, a decorrere dal 1 gennaio 2011 l'avviso di addebito, ha sostituito – per i crediti INPS – il precedente sistema di riscossione a mezzo ruolo.

Ai sensi del successivo co. 4°, tutti i riferimenti contenuti in norme previgenti al ruolo, alle somme iscritte a ruolo e alla cartella di pagamento devono intendersi ora effettuati, ai fini del recupero delle somme dovute a qualunque titolo all'INPS, all'avviso di addebito.

Deve allora rilevarsi che, secondo l'orientamento ormai consolidato della Corte di Cassazione, *"il debitore ben può proporre l'opposizione agli atti esecutivi secondo la disciplina del codice di rito e, in particolare, secondo gli art. 618 bis e 617 (cfr. Cass. 18 novembre 2004 ed in senso conforme Cass. 8 luglio 2008, n. 18691 secondo cui: "Nella disciplina della riscossione mediante iscrizione a 2 R.g. n. 13339/2013 ruolo dei crediti previdenziali, di cui al D.Lgs. n. 46 del 1999, l'opposizione agli atti esecutivi - con la quale si fanno valere i vizi di forma del titolo*



*esecutivo, ivi compresa la carenza di motivazione dell'atto - è prevista dall'art. 29, comma 2, che per la relativa regolamentazione rinvia alle forme ordinarie, e non dall'art. 24 dello stesso d.lgs., che si riferisce, invece, all'opposizione sul merito della pretesa di riscossione");*

*è naturalmente ben possibile che con un unico atto vengano esperite entrambe le azioni a condizione che l'opposizione agli atti esecutivi risulti proposta nel termine di venti giorni dalla notifica della cartella, escludendo la stessa possibilità di ricorsi separati un vulnus per l'attività difensiva in ragione del maggior termine di quaranta giorni previsto per opposizione all'esecuzione che risulterebbe sacrificato dalla scelta - non obbligata - dell'opposizione unitaria ( Cass. 24 ottobre 2008, n. 25757; Cass. 28 novembre 2003, n. 18207);*

*in conseguenza, qualora l'unico atto di opposizione risulti essere stato depositato entro il termine di quaranta giorni di cui al D.Lgs. n. 46 del 1999, art. 24 ma oltre quello di venti di cui all'art. 617 cod. proc. civ., non possono essere esaminate le eccezioni formali, cioè quelle attinenti alla regolarità della cartella di pagamento e della notificazione (Cass. n. 15116 del 2015)" (Cass., 8 gennaio 2019, n. 184, ex multis).*

Poiché, come già detto, all'avviso di addebito si applica la disciplina della cartella di pagamento, l'opposizione avverso un avviso di addebito fondata su vizi formali (nella specie omessa indicazione degli estremi e della data di notifica del verbale di accertamento, su cui si fonda l'avviso di addebito) costituisce dunque un'opposizione agli atti esecutivi, nella specie inammissibile perché proposta dopo la scadenza del termine perentorio di 20 giorni dalla notifica dell'avviso di addebito stabilito dall'art. 617 c.p.c.

Nella specie la stessa opponente dà atto che l'avviso di addebito opposto è stato notificato in data 4 novembre 2016.

L'opposizione, introdotta con ricorso depositato in data 14 dicembre 2016, risulta pertanto instaurata dopo la scadenza del termine stabilito dall'art. 617 c.p.c.

**Pretesa nullità/illegittimità del verbale ispettivo per omessa puntuale indicazione delle fonti di prova degli illeciti rilevati**

Al riguardo deve rilevarsi che, secondo principi giurisprudenziali ormai consolidati, *"nel procedimento di riscossione a mezzo ruolo dei contributi previdenziali, come regolato dagli artt. 24 e ss. del d.lgs. 26 febbraio 1999 n. 46, in difetto di espresse previsioni normative che condizionino la validità della riscossione ad atti prodromici, a differenza di quanto avviene in materia di applicazione di sanzioni amministrative, in forza di quanto previsto, segnatamente, dall'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, la notifica al debitore di un avviso di accertamento non costituisce atto presupposto necessario del procedimento, la cui omissione invalida il successivo atto di riscossione, ben potendo l'iscrizione a ruolo avvenire pur in assenza di un atto di accertamento da parte dell'istituto;*

*che tale affermazione deriva dalla circostanza che il ruolo e la cartella di pagamento sono sia atto di accertamento del credito sia, contestualmente, titolo esecutivo e precetto, rispondenti ad uno schema operativo definito in dottrina con l'espressione "atto d'accertamento in executivis", presente anche in altri contesti dell'ordinamento ( vd. ad es. l'art. 24, comma 32, legge n. 449/1997 in materia di*



*recupero coattivo di agevolazioni accordate dal Ministero dello sviluppo economico ex lege 19 dicembre 1992 n. 488);*

*che tale dinamica, come affermato da Cass. 27784/2017, non può essere ritenuta di per sé lesiva dei diritti di difesa del soggetto passivo, posta la tutela di cui egli può usufruire, se del caso, anche in termini di opposizione recuperatoria" (Cass., 21 febbraio 2018, n. 4225; cfr. anche Cass., 26 febbraio 2019, n. 5636; Cass., 3 gennaio 2019, n. 28; Cass., 8 settembre 2015, n. 17769; Cass., 10 febbraio 2009, n. 3269).*

Se dunque l'iscrizione a ruolo (ed oggi l'emissione dell'avviso di addebito) prescindono dalla previa notifica al debitore di un avviso di accertamento, non possono evidentemente assumere alcun rilievo in causa i pretesi vizi del verbale ispettivo che ha preceduto l'avviso di addebito opposto (pretesi vizi che è dunque del tutto inutile esaminare).

Soltanto per completezza si aggiunge che, in ogni caso, quand'anche fosse illegittima l'emissione dell'avviso di addebito (ma non è così, per quanto appena detto), il giudice non potrebbe limitarsi a dichiarare tale illegittimità, ma dovrebbe esaminare comunque nel merito la fondatezza della domanda di pagamento dell'istituto previdenziale, valendo gli stessi principi che governano l'opposizione a decreto ingiuntivo (Cass., 6 luglio 2018, 17858; Cass., 19 gennaio 2015 n. 774; Cass., 6 agosto 2012, n. 14149).

#### I contributi pretesi dall'INPS

E' pacifico che la società ricorrente gestisca un'agenzia assicurativa nel settore delle agenzie in gestione libera.

In data 31 dicembre 2008 è scaduto il C.C.N.L. di categoria sottoscritto da tutte le sigle nell'anno 2005.

In attesa del suo rinnovo le organizzazioni sindacali firmatarie hanno pattuito l'erogazione di specifiche somme titolo di indennità di vacanza contrattuale.

In data 4 febbraio 2011 SNA, UNAPASS, FIBA-CISL, FISAC-CGIL, UILCA e FNA hanno stipulato il rinnovo di tale C.C.N.L., con validità dal 1 gennaio 2009 al 31 dicembre 2011.

SNA non ha sottoscritto il contratto.

In data 10 novembre 2014 CISL-FIBA, CGIL-FISAC, UIL-UILCA, FNA (Federazione Nazionale Assicuratori), ANAPA (Associazione Nazionale Agenti Professionisti di Assicurazione), e UNAPASS (Unione Nazionale Agenti Professionisti di Assicurazione) hanno sottoscritto un nuovo rinnovo contrattuale con decorrenza 1 gennaio 2012 e con validità triennale sia per la parte economica che per quella normativa.

Tale C.C.N.L. prevede aumenti sulla retribuzione a partire dall'anno 2012, un "risarcimento forfettario" sugli arretrati dovuti in conseguenza della lunga vacanza contrattuale, un adeguamento delle retribuzioni comprese tra luglio e ottobre 2014, nonché successivi aumenti delle retribuzioni a partire dal mese di dicembre 2014.

Nella stessa data SNA, CPMI Italia (Confederazione Piccola e Media Industria e Impresa Italiana), FESICA CONFISAL (Federazione Sindacale Industria Commercio



Artigianato), CONFISAL FISALS (Federazione Italiana dei Sindacati Autonomi dei Lavoratori Stranieri) hanno, invece, stipulato un distinto C.C.N.L., con decorrenza dall'8 novembre 2014 e con validità triennale.

Tale contratto, come da precisazioni inviate dallo SNA ai propri iscritti, non costituisce rinnovo del precedente C.C.N.L., bensì un nuovo CCNL che, in quanto tale, non riconosce indennità arretrate, né erogazioni connesse a vacanza contrattuale.

Con verbale unico di accertamento e notificazione, n. GE00002/2015-823-01 del 9 settembre 2015, gli ispettori verbalizzanti hanno contestato alla società ricorrente di aver commisurato i propri versamenti contributivi, a decorrere dal novembre 2014, alle retribuzioni previste dal C.C.N.L. sottoscritto da SNA, CPMI, FESICA CONFISAL e CONFISAL FISALS, anziché alle retribuzioni previste dal C.C.N.L. siglato dalle organizzazioni sindacali individuate dagli ispettori come comparativamente più rappresentative del settore (CISL-FIBA, CGIL-FISAC, UIL-UILCA, ANAPA, UNAPASS e FNA).

Con il medesimo verbale ispettivo l'INPS ha provveduto a calcolare i contributi dovuti in relazione:

- all'*una tantum*, detratte le erogazioni avvenute a titolo di anticipazione/acconto o indennità di vacanza contrattuale eventualmente percepite dai lavoratori;
- agli arretrati determinati dagli aumenti disposti dal C.C.N.L. sottoscritto da CISL-FIBA, CGIL-FISAC, UIL-UILCA, ANAPA, UNAPASS e FNA per il periodo dal luglio 2014 all'ottobre 2014;
- agli aumenti disposti dal medesimo C.C.N.L. a decorrere dal novembre 2014.

A tale verbale di accertamento ha fatto seguito l'avviso di addebito qui opposto.

**Minimale contributivo di cui all'art. 1 D.L. n. 338/1989, convertito in legge n. 389/1989**

Prima di passare al merito della controversia sembra opportuno richiamare i principi giuridici applicabili alla fattispecie.

Ai sensi dell'art. 1 co. 1 D.L. n. 338/1989, conv. con modificazioni in legge n.389/1989, "la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo".

Come precisato in sede di interpretazione autentica dall'art. 2 co. 25 legge n. 549/1995, "l'art. 1 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, si interpreta nel senso che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria".



Sulla base delle norme ora richiamate è principio del tutto consolidato, a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 11199/2002, quello per cui *"l'importo della retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi previdenziali non può essere inferiore all'importo di quella che ai lavoratori di un determinato settore sarebbe dovuta in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali più rappresentative su base nazionale (c.d. "minimale contributivo"), secondo il riferimento ad essi fatto - con esclusiva incidenza sul rapporto previdenziale - dall'art. 1 d.l. 9 ottobre 1989 n. 338 (conv. in l. 7 dicembre 1989 n. 389), senza le limitazioni derivanti dall'applicazione dei criteri di cui all'art. 36 Cost. (c.d. "minimo retributivo costituzionale"), che sono rilevanti solo quando a detti contratti si ricorre - con incidenza sul distinto rapporto di lavoro - ai fini della determinazione della giusta retribuzione"* (Cass., Sez. Un. 29 luglio 2002 n. 11199, nonché, in senso conforme, *ex multis*, Cass., 7 novembre 2003, n. 16762; Cass., 8 febbraio 2006, n. 2758; Cass., 5 gennaio 2017, n. 16; Cass. 27 agosto 2014, n. 18413; Cass. 30 settembre 2014 n. 20595 ; Cass., 2 agosto 2017, n. 19284; Cass., 17 ottobre 2017, n. 24453).

La legge ha quindi individuato nei *"contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale"* la fonte del parametro per determinare l'obbligo contributivo minimo.

*"Si tratta di un parametro "virtuale", poiché la retribuzione stabilita dal contratto collettivo non è sempre e necessariamente quella dovuta al dipendente, la quale può essere legittimamente inferiore nel caso in cui non sia obbligatoria l'applicazione della contrattazione collettiva di diritto comune (Cass. n. 801 del 2012).*

*Gli accordi collettivi diversi da quelli stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale (ad es. un accordo aziendale ...), ovvero gli accordi individuali, hanno rilevanza ai fini contributivi solo quando determinino una retribuzione superiore al minimale, mentre, in caso contrario, restano irrilevanti e la contribuzione va parametrata al minimale.*

*Invero, il riferimento ai contratti aziendali conferma che la retribuzione contributiva non è sempre ed in ogni caso quella spettante al lavoratore: non essendo dubitabile che i contratti collettivi aziendali possano derogare "in peius" quelli nazionali, può accadere che la retribuzione corrisposta e spettante in forza di contratto aziendale sia inferiore a quella determinata dal contratto collettivo nazionale; in tal caso però la retribuzione contributiva non è quella spettante al lavoratore, ma, in forza della norma in commento, è quella superiore (e non spettante) prevista dal contratto nazionale"* (Cass. 30 settembre 2014 n. 20595; Cass. 27 agosto 2014, n. 18413; Cass., 28 ottobre 1999, n. 12122).

In altre parole, il c.d. minimale contributivo, fissato con riferimento al contratto collettivo c.d. "leader" del settore, prescinde dall'eventuale non applicabilità dello stesso ai rapporti di lavoro dei dipendenti e ha incidenza esclusiva sul rapporto contributivo.

E' vero che in tal modo, come rilevato dalle stesse Sezioni Unite, *"si profila la configurabilità di una divaricazione tra retribuzione rilevante nel concreto rapporto di lavoro e retribuzione virtuale, assunta come parametro ai fini contributivi, ma l'orientamento*



giurisprudenziale che qui si contrasta, anche se correttamente ne rileva le conseguenze effettivamente dissonanti derivanti dall'applicazione dell'aliquota contributiva su retribuzioni eventualmente non reali, non tiene però conto che, come ha rilevato l'opposto orientamento qui seguito, la possibile divaricazione a vantaggio del rapporto previdenziale consente il tendenziale conseguimento di una migliore tutela assicurativa dei lavoratori, di un equilibrio finanziario della gestione previdenziale e della parità delle condizioni tra le imprese, a prescindere dalla loro adesione alle organizzazioni sindacali più rappresentative" (Cass., Sez. Un. 29 luglio 2002 n. 11199; Cass., 17 ottobre 2017, n. 24453).

"Né è configurabile la violazione dell'art. 39 Cost., alla stregua dei principi espressi con la sentenza della Corte costituzionale n. 342 del 1992, per via dell'assunzione di efficacia "erga omnes" dei contratti collettivi nazionali, essendo l'estensione limitata - secondo la previsione della legge - alla parte economica dei contratti soltanto in funzione di parametro contributivo minimale comune, idoneo a realizzare le finalità del sistema previdenziale ed a garantire una sostanziale parità dei datori di lavoro nel finanziamento del sistema stesso (Cass. n. 19284/2017; sul minimale contributivo anche Cass. n. 801/2012; Cass. n. 4926/2016)" (Cass., 14 maggio 2018 n. 11650).

Tanto premesso in diritto, deve peraltro precisarsi che spetta all'INPS dimostrare l'esistenza e la misura del minimale, dimostrare cioè l'esistenza, nel corrispondente settore produttivo, di un contratto collettivo stipulato dai sindacati maggiormente rappresentativi, il quale determini la retribuzione spettante in misura superiore a quella sulla base della quale il datore ha versato i contributi; spetta dunque all'INPS provare la maggiore rappresentatività su base nazionale delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto collettivo, alle cui retribuzioni pretende di commisurare i contributi previdenziali.

#### La nozione di organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria

Come rilevato in dottrina e in giurisprudenza "il concetto di "organizzazione sindacale comparativamente più rappresentativa" emerge ... a partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, in campo giuslavoristico, al fine di individuare, come evidenziato in dottrina ... gli attori sindacali ritenuti idonei ad identificare il sistema contrattuale connesso ora alla fruizione di benefici e sussidi pubblici di carattere economico, ora alla possibilità di flessibilizzazione degli standard di lavoro (orario, tipologie contrattuali, ecc.), là dove su un medesimo settore merceologico insista una pluralità di contratti collettivi tra loro in concorso. In sostanza, "la nozione può essere utilizzata per selezionare determinati soggetti sindacali (per insignirli di una legittimazione negoziale esclusiva), ovvero, in alternativa, per consentire di scegliere quale sia applicabile, fra due o più contratti collettivi già conclusi, che vengano ad insistere sullo stesso ambito territoriale e categoriale. Le diverse letture proposte [...] valorizzano dunque tale nozione ora come strumentale alla selezione degli atti, ora a quella dei soggetti (i diversi sindacati); in questa seconda ipotesi [...] la nozione appare svolgere la medesima funzione già affidata a quella tradizionale di sindacato maggiormente rappresentativo [...]".



In assenza di una definizione legislativa, sembra corretto *“individuare una precisa opzione legislativa in base alla quale il concetto di sindacato “comparativamente più rappresentativo”, “presuppone, diversamente dal concetto di “maggiore rappresentatività”, una selezione delle associazioni sindacali, sulla base di una valutazione comparativa della effettiva capacità di rappresentanza di ciascuna di esse. E ciò al fine di commisurare il godimento di determinate prerogative alla effettiva capacità rappresentativa delle organizzazioni soggette al giudizio comparativo”...*

*“la valutazione della maggiore rappresentatività non può limitarsi [...] alla considerazione della rappresentatività in termini di effettività, ma è necessario selezionare, all’interno delle varie entità sindacali, attraverso un esame necessariamente comparativo, quelle che sono maggiormente rappresentative” scegliendo le associazioni che “nel confronto con le altre, esprimono una preponderante presenza nella categoria nell’ambito territoriale di competenza del collegio; ne consegue che il principio pluralistico, che tende ad attribuire rilievo ad interessi categoriali nelle loro differenziate considerazioni in ambito sindacale, deve contemperarsi col principio proporzionale che, al fine del conferimento di situazioni di vantaggio previste in numero limitato dalla norma, richiede una selezione, tra le associazioni rappresentative, di quelle “più rappresentative””(Cons. St., Sez. VI, 3 giugno 1992, n.455)” (Cons. St., Sez. IV., 22 gennaio 2019 n. 537).*

In assenza di parametri normativi, la giurisprudenza ha elaborato alcuni indici per misurare la maggiore rappresentatività, da valutare in termini non assoluti ma comparativi.

Occorre, infatti, distinguere la nozione di organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa da quella di organizzazione sindacale comparativamente più rappresentativa: il primo concetto fa riferimento ad un sindacato che possa considerarsi sufficientemente rappresentativo a livello nazionale e postula quindi la verifica in termini assoluti (e non comparativi) del grado di rappresentatività del sindacato a livello nazionale, mentre il secondo concetto richiede la selezione, tra i sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale, di quello più rappresentativo all’interno di una sola determinata categoria.

Al fini della selezione, tra le associazioni maggiormente rappresentative, di quelle “più rappresentative” può farsi riferimento agli stessi indici generalmente utilizzati per il riscontro del carattere della maggiore rappresentatività e quindi (cfr. Cass., 30 marzo 1998, n. 3341; Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2015, n.1870; Cons. Stato, Sez. VI, 18 maggio 2012, n. 2903) e pertanto:

- alla consistenza numerica degli associati (per le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro si ipotizza quale parametro in dottrina il numero complessivo delle imprese associate e il numero complessivo dei lavoratori occupati);
- all’ampiezza e alla diffusione territoriale (da intendersi come numero delle sedi presenti sul territorio nazionale);



- al numero dei contratti collettivi nazionali sottoscritti o anche alla partecipazione effettiva alle trattative, anche in caso di mancata sottoscrizione del contratto (in questo secondo senso: Corte Cost. 23 luglio 2013, n. 231).

Deve tuttavia precisarsi che *“al fine di riscontrare in una confederazione sindacale il carattere di maggiore rappresentatività...assumono rilevanza non solo la consistenza numerica del sindacato ma anche l’equilibrata consistenza associativa in tutto l’arco delle categorie che la confederazione è istituzionalmente deputata a tutelare, oltre la significativa presenza territoriale sul piano nazionale, nel senso non di totalità ma di adeguata distribuzione, essendo detta rappresentatività correlata non tanto al potere di maggiore incisione nella contrattazione collettiva quanto alla capacità di rappresentare lo spirito e la finalità comuni alle varie componenti del mondo del lavoro; pertanto, il requisito della maggiore rappresentatività non può essere riconosciuto ad una confederazione (nella specie, sindacato nazionale quadri industria) costituente un raggruppamento di sindacati monocategoriali, sia pure appartenenti a vari settori produttivi”* (Cass. 27 aprile 1992, n. 5017).

Un ulteriore parametro può essere individuato nei criteri stabiliti dal cd. Testo Unico sulla rappresentanza sottoscritto in data 10 gennaio 2014 da Confindustria e dalle confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL in materia di rappresentanza e rappresentatività.

L’accordo, che recepisce e dà attuazione all’ accordo del 28 giugno 2011 e al protocollo del 31 maggio 2013, individua quale soglia minima per misurare la rappresentatività sindacale la percentuale del 5%, del totale dei lavoratori della categoria cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro (percentuale intesa quale media del dato elettorale con il dato associativo).

Detto criterio, pur non applicabile direttamente, potrebbe essere utilizzato – in aggiunta ed alternativamente a tutti gli altri già citati – come eventuale ulteriore parametro per il riconoscimento del carattere della maggiore rappresentatività, trattandosi di parametro concordemente individuato da organizzazioni certamente maggiormente rappresentative sia dal lato dei lavoratori, sia da quello dei datori di lavoro.

I dati relativi a tale parametro non sono stati peraltro acquisiti in causa.

**Il contratto da considerarsi sottoscritto dalle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore delle agenzie in gestione libera.**

All’esito dell’istruttoria testimoniale e sulla base delle informative sindacali acquisite (anche ex art. 421 c.p.c., a conferma e completamento di quanto già emerso dall’istruttoria), risulta dimostrato:

- che, come riferito dagli stessi testi Libutti e Dragoni, che per conto di SNA hanno partecipato alle trattative che hanno condotto al C.C.N.L., SNA abbia iniziato le trattative per la sottoscrizione del C.C.N.L. ed abbia poi stipulato il C.C.N.L. senza verificare la consistenza nel settore delle agenzie in gestione libera delle organizzazioni sindacali dei lavoratori con le quali ha trattato;



- che tuttavia, come riferito dall'ispettore verbalizzante e come emerge dalla stessa carta intestata di FESICA CONFESAL, quest'ultima sia attiva nei settori del commercio-turismo – metalmeccanici- cartai – edili – tessili – servizi – chimici – grafici – alimentaristi – vigilanza privata – aziende privatizzate, ma non nel settore delle agenzie in gestione libera;
- che, sulla base delle informative acquisite, FESICA CONFESAL risulti avere circa 3.250 iscritti (a fronte dei circa 30.000 dipendenti del settore);
- che, sulla base della dichiarazione di CONFESAL FISALS (Federazione Italiana dei Sindacati Autonomi dei Lavoratori Stranieri), quest'ultima avrebbe 1.748 iscritti; tuttavia deve rilevarsi che, per previsione statutaria (riferita dall'ispettore verbalizzante), detta organizzazione sindacale ammette tra i propri iscritti soltanto extracomunitari e tale categoria è sostanzialmente assente all'interno delle agenzie in gestione libera;
- che, sulla base delle informative acquisite, i lavoratori del settore assicurativo (dunque del settore che comprende anche le agenzie in gestione libera) iscritti a FISAC-CGIL siano 13.523, quelli iscritti a UILCA-UIL Credito Assicurazione Esattoria siano 3.820; quelli iscritti a FIRST-CISL siano 2.960 e così complessivamente circa 20.000;
- che, quanto al lato delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro:
  - FNA (Federazione Nazionale Assicuratori) abbia dichiarato di avere 457 iscritti (su un numero complessivo delle agenzie assicurative, che SNA quantifica in circa 13.000 e ANAPA in 10.379);
  - ANAPA abbia dichiarato di avere 2.328 iscritti,
  - SNA abbia dichiarato di aver 10.170 iscritti (ma il teste Libutti aveva riferito di circa 8.000 iscritti).

In sintesi, è indubbia la maggiore rappresentatività – dal punto di vista della consistenza numerica – delle organizzazioni sindacali dei lavoratori che hanno siglato il CC.CN.L. con ANAPA, ma è altrettanto indubbia la maggior rappresentatività delle organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto il C.C.N.L. SNA.

Quanto agli altri indici della rappresentatività deve rilevarsi:

- che tutte le organizzazioni sindacali risultano avere una significativa diffusione territoriale;
- che, invece, quanto al numero dei contratti stipulati, le OOSS dei lavoratori che hanno sottoscritto il C.C.N.L. ANAPA risultano aver già sottoscritto in precedenza numerosi contratti, mentre il C.C.N.L. SNA è il primo contratto siglato nel settore assicurativo dalle OO.SS. dei lavoratori stipulanti (né è stato allegato che dette OO.SS. avessero in precedenza partecipato a negoziati pur senza poi sottoscrivere il contratto).

Ed allora, a fronte del significato non univoco degli altri indici, residua il riferimento all'effettiva forza contrattuale, di cui è indice la sottoscrizione dei contratti e che è a sua volta indice della capacità rappresentativa del sindacato.



Il C.C.N.L. sottoscritto da SNA, CPMI, FESICA CONFSAL e CONFSAL FISALS non può dunque ritenersi stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria delle agenzie di assicurazione in gestione libera.

Le pretese dell'Istituto risultano pertanto fondate.

**Le somme aggiuntive ex art. 116 co. 15° lett. a) legge n. 338/200**

La società ricorrente invoca l'applicazione del più favorevole regime per il calcolo delle sanzioni civili previsto dall'art. 116 co. 15° lett. b) in caso di *"oggettive incertezze connesse a contrastanti ovvero sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali o determinazioni amministrative sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo successivamente riconosciuto in sede giurisdizionale o amministrativa in relazione alla particolare rilevanza delle incertezze interpretative che hanno dato luogo alla inadempienza"*.

Condizione per ottenere l'applicazione di tale più favorevole regime di calcolo delle somme aggiuntive è, però, l'avvenuto versamento dei contributi interessati, e tale condizione non sussiste pacificamente nella fattispecie (cfr. Cass., 9 dicembre 2013, n. 27444; Cass. 10 dicembre 2013, n. 27513; Cass. 7 maggio 2015, n. 9185; Cass. 1 marzo 2016, n. 4077; Cass., 8 febbraio 2019, n. 3799).

L'opposizione deve pertanto essere respinta.

La novità e complessità della questione giustifica la compensazione integrale tra le parti delle spese di lite.

**P.Q.M.**

Il Giudice, definitivamente pronunciando:

- dichiara l'inammissibilità dell'opposizione all'avviso di addebito n. 348 2016 00033816 06 in relazione alla pretesa nullità di detto avviso di addebito per omessa indicazione di elementi essenziali a pena di nullità;
- rigetta per il resto l'opposizione;
- compensa integralmente tra le parti le spese di lite;
- riserva il termine di 60 giorni per il deposito dei motivi della decisione.

Genova, 23 gennaio 2019

Il Giudice  
Maria Ida Scotto

