

OMESSA DENUNCIA DI PERSONALE AL FONDO PER  
L'INDENNITÀ AGLI IMPIEGATI, PROROGA DEI TERMINI  
DI VERSAMENTO DEI CONTRIBUTI E RESPONSABILITÀ  
PER L'INDENNITÀ INTEGRATIVA (\*)

1. - Le annotate sentenze considerano l'ipotesi che il datore di lavoro non abbia versato i contributi, previsti dalla legge speciale, avvalendosi della proroga dei termini di scadenza, di cui ai vari provvedimenti legislativi, succedutisi in questo dopoguerra<sup>(1)</sup>.

In tale caso l'indennità integrativa sarà pagata agli aventi diritto dall'INA, gestore del Fondo, salvo poi a ripetere i contributi non versati appena cessata la proroga o, al contrario, sarà il datore di lavoro a rispondere in proprio verso gli interessati *ex art. 16 RDL 8 gennaio 1942, n. 5* convertito nella legge 2 ottobre 1942, n. 1251?

Le decisioni, tranne quella del Tribunale di Roma, sono nel senso di escludere l'obbligazione del Fondo e di affermare la responsabilità personale del datore di lavoro.

---

(\*) Da «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 1954.

*Lo scritto annota le seguenti massime:*

TRIBUNALE DI ROMA, 17.1.1953, Pres. Geri, Est. Palermo; Savorelli c/ S.A.G.E. e INA:

*«Nel caso in cui il datore di lavoro, avvalendosi delle proroghe concesse con legge, abbia omissa di versare al fondo indennità impiegati gli accantonamenti previsti dall'art. 1 del R.D. 8.1.1942, n. 4, incombe al fondo l'obbligo di corrispondere l'indennità integrativa di cui all'art. 3, lettera b) del decreto.*

TRIBUNALE DI VARESE, 9.4.1954, Pres. Est. Micale; Lagattolla C/ INA e Scatolificio Prealpino:

*«La proroga dei termini di versamento dei contributi al fondo indennità impiegati, non ha eliminato l'obbligo per il datore di lavoro di iscrivere allo stesso fondo i dipendenti e di versare i relativi contributi: le suddette proroghe sono servite solo ad evitare le sanzioni penali ed amministrative per il ritardo previste dall'art. 16».*

(<sup>1</sup>) L'ultima proroga è stata disposta con legge 27 dicembre 1953, n. 961 che prevede come termine finale il 31 ottobre 1954.

Il Tribunale di Varese ha altresì contemplato il caso che sia stata omessa anche la denuncia *ex art. 10 DLL* 1 agosto 1945 n. 708 ed ha tratto la sua conclusione *a fortiori*, giacché l'omissione non avrebbe addirittura costituito il rapporto assicurativo.

Secondo la Corte di Milano, invece, il momento costitutivo del rapporto sarebbe dato non tanto dalla denuncia, bensì dal versamento dei contributi per il periodo in cui l'impiegato sia stato alle dipendenze del datore di lavoro; ed ha escluso che l'esistenza di un accantonamento presso il Fondo ed a nome del datore di lavoro, in quanto si riferisca ad un periodo precedente l'assunzione dell'impiegato, possa essere utilizzata per pagare l'avente diritto. Per effetto del mancato versamento dei contributi, relativi al periodo successivo all'assunzione, non si sarebbe verificata «un'assunzione in carica presso il Fondo dell'impiegato».

2. - Occorre domandarsi: c'è un'assunzione in carica individuale del dipendente presso il Fondo? È essa rappresentata dalla denuncia o dal versamento dei contributi?

A mio parere non c'è un'assunzione individuale in carica presso il Fondo. Invero tanto la denuncia che il versamento dei contributi sono collettivi per tutto il personale, in quanto numero; le variazioni individuali all'interno della massa impiegatizia non costituiscono oggetto di un onere di comunicazione al Fondo.

È da escludersi poi che tale momento costitutivo possa essere rappresentato dalla denuncia del dipendente o dal versamento dei contributi per il periodo relativo al rapporto di lavoro individuale: la denuncia *ex art. 10 cit.* ed il versamento dei contributi sono posticipati.

Ai sensi dell'art. 10, la denuncia del personale va fatta «entro il mese di gennaio dell'anno successivo e si riferisce al personale impiegatizio in servizio alla data del 31 dicembre dell'anno precedente».

Del pari alla stregua dell'art. 8 del citato decreto n. 5 del 1942, i versamenti vanno effettuati entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello per il quale essi sono dovuti.

Secondo la tesi sostenuta nelle sentenze del Tribunale di Varese e della Corte di Milano, ne conseguirebbe che il personale assunto nel primo anno di attività di un'impresa, non sarebbe assicurato in senso assoluto, quantunque debbano essere successivamente versati i contributi anche per tale periodo. Inoltre, l'impiegato, dopo la sua assunzione, non sarebbe assicurato presso il Fondo sino a tutto il 31 dicembre dell'anno in corso, malgrado che ai sensi dell'art. 8 del decreto n. 708 del 1945, egli maturi il diritto alla indennità integrativa dal compimento del sesto mese di servizio in avanti, ed il datore di lavoro sia poi tenuto a denunciarlo ed a versare i contributi al Fondo anche per tale periodo.

È, invece, da ritenere che il Fondo debba in ogni caso pagare agli aventi diritto l'indennità integrativa.

La funzione pubblicistica dell'istituto, avverte che siamo in tema di assicurazione obbligatoria *ope legis*, come esattamente ha rivelato il Tribunale di Roma. L'impiegato è assicurato presso il Fondo, appena compiuto il sesto mese di servizio, sia stato denunciato o no, siano stati versati i contributi o meno. Ciò si ricava anche dal fatto che mentre per l'indennità dovuta, in caso di risoluzione del rapporto di impiego, il Fondo paga all'avente diritto sino alla concorrenza dell'accantonamento della ditta (art. 10 legge cit.), la stessa disposizione non è ripetuta in tema di indennità integrativa. È anzi lo stesso Fondo a pagare direttamente agli aventi diritto, mentre per la indennità di risoluzione normale, il Fondo paga solo in via surrogatoria del datore di lavoro.

È anche da rilevare che nella ipotesi di cessazione dell'azienda o di fallimento, ecc. (art. 10, 2° comma, legge cit.) gli accantonamenti non sarebbero neppure sufficienti a pagare individualmente le indennità normali e rimarrebbe del tutto frustrata la prestazione dell'indennità integrativa, a chi ne avesse maturato il diritto.

Che il Fondo debba ugualmente pagare l'indennità integrativa lo si deduce dal fatto che ai sensi dell'art. 3 n. 2 lett. b cit. legge è l'impostazione tecnica del Fondo che garantisce la sua prestazione e non l'amministrazione del singolo conto intestato al datore di lavoro.

In altri termini è l'amministrazione delle somme complessive a disposizione del Fondo e non del singolo conto che deve essere attuata in guisa da adempiere alla funzione previdenziale suddetta.

D'altro canto, alla stregua del DLL cit., l'accertamento dei presupposti per la concessione o meno dell'indennità integrativa è compiuta direttamente dal Fondo attraverso medici di propria fiducia: indice di un rapporto diretto.

3. - Ad eccezione di quella del Tribunale di Roma, le sentenze annotate hanno ritenuto che l'art. 16 legge cit. contempli una responsabilità personale del datore di lavoro inadempiente a pagare l'indennità integrativa a favore dell'avente diritto. Ne risulterebbe che il Fondo non sarebbe tenuto a prestare l'indennità, mentre l'avente diritto dovrebbe agire nei confronti del datore di lavoro in via di responsabilità.

L'art. 16 cit. recita testualmente: «il datore di lavoro che non provvede ai versamenti di cui all'art. 1 nella misura e nei termini prescritti, oltre a rispondere in proprio, per la parte non versata, della indennità per risoluzione del rapporto di impiego, di quella integrativa e degli interessi di mora a favore del Fondo nella misura del 7 per cento annuo è punito, ecc.».

Tale formula «risponde in proprio, ecc.» rappresenta l'eccezione prevista dall'art. 2116 c.c. al principio, pure ivi contenuto, che l'istituto deve pagare anche nella ipotesi di omissione di versamenti regolari?

Il datore di lavoro risponderà verso il Fondo o verso l'avente diritto? La differenza è notevole: se si ritiene che il datore di lavoro abbia a rispondere verso il Fondo, quest'ultimo non può di certo essere liberato dalla prestazione all'avente diritto, se invece si ritenesse che il datore di lavoro risponda direttamente verso l'avente diritto, si perviene alla conclusione che il Fondo rimane esonerato dalla prestazione oltre i limiti degli accantonamenti.

Il problema è grave perché, mentre l'art. 10 legge cit. prevede per l'indennità normale di licenziamento, la limitazione della responsabilità del Fondo all'accantonamento del datore di lavoro, invece, in tema di indennità integrativa, la legge non ripete la stessa disposizione.

La Corte di Milano ha considerato che, per effetto dell'art. 16, l'accantonamento, intestato al datore di lavoro, funziona come limite anche per l'indennità integrativa. Tale soluzione non ci può trovare consenzienti.

L'art. 16 prevede anche un obbligo di pagamento di interessi di mora nella misura del 7% annuo: ed è fuori di dubbio che tale obbligo l'imprenditore ha verso il Fondo.

Si tratta ora di vedere se il datore di lavoro, oltre che rispondere verso il Fondo per gli interessi, risponda verso l'avente diritto per l'indennità integrativa (sostitutiva della prestazione assicurativa) o se invece anche per questa sia obbligato verso il Fondo che pertanto sarebbe tenuto a pagare all'interessato la indennità, salvo poi a rivalersi sull'imprenditore inadempiente.

Ora, se si voglia ritenere che l'imprenditore sia responsabile nei confronti dell'avente diritto e non già verso il Fondo, l'art. 16 può essere interpretato in due sensi:

a) che il datore di lavoro risponda, oltre il limite dell'accantonamento esistente presso il Fondo, a favore dell'avente diritto; b) ovvero che il datore di lavoro risponda verso l'interessato nei limiti dei versamenti non effettuati.

Ebbene se si parte dal presupposto che il Fondo non risponde mai oltre il limite dell'accantonamento esistente ed intestato al singolo datore di lavoro, la sanzione della penale responsabilità dell'imprenditore verso l'avente diritto non ha nessun significato logico.

L'imprenditore infatti — aderendo a siffatta interpretazione analogica *ex art. 10 legge cit.* — sarebbe sempre obbligato a pagare l'indennità oltre il limite dell'accantonamento esistente, onde la sanzione della responsabilità personale finirebbe per non avere senso ed essere frustrata.

Il datore di lavoro dovrebbe pagare oltre il limite dell'accantonamento

(l'ommissione del versamento dei contributi è mancato accantonamento per il loro ammontare) non già perché non ha versato ed in guisa di sanzione, ma anche nella ipotesi che avesse versato ed i versamenti non bastassero. Perché una tale sanzione possa avere un significato, occorrerebbe partire dal presupposto contrario: che il Fondo abbia a pagare oltre il limite dell'accantonamento ed a prescindere dal suo ammontare, all'avente diritto. Se così è, però, resta escluso che l'ommissione del versamento esoneri il Fondo dal pagamento dell'indennità integrativa all'avente diritto e si perviene alla conclusione che il datore di lavoro risponde verso il Fondo.

La prima conclusione è quindi da rigettarsi.

Non migliore sorte può avere la seconda: che il datore di lavoro risponda personalmente verso l'avente diritto nei limiti dei versamenti non effettuati.

Invero, o si parte dalla premessa che il Fondo risponda per l'indennità oltre i limiti degli accantonamenti esistenti ed allora non si vede perché, per la parte non versata, in quanto eccedente l'accantonamento, il Fondo non abbia a pagare l'indennità all'avente diritto. Od al contrario si parte dal presupposto che il Fondo non risponda oltre l'accantonamento esistente ed allora l'avente diritto rimarrebbe privato dell'indennità per la parte che ecceda non solo l'accantonamento, ma anche la parte dei contributi non versati. Ciò è del tutto inconcepibile!

Siccome poi la responsabilità è non solo per l'indennità integrativa, ma anche per quella normale di risoluzione, la conclusione surriferita si risolve nel non tenere conto dei versamenti per l'anno corrente, giacché essi vanno effettuati entro il 31 marzo dell'anno successivo!

Le disposizioni di proroga dei termini di versamento si risolverebbero in definitiva, come si dirà, a danno dell'avente diritto e solo dell'avente diritto: il che sarebbe assurdo.

In aggiunta a tali considerazioni, è da rilevare che l'art. 16 citato prevede una responsabilità del datore di lavoro per l'indennità normale di risoluzione e per l'indennità integrativa.

Il meccanismo della legge per l'indennità normale è contemplato dall'art. 9: il datore di lavoro paga direttamente all'impiegato l'indennità normale ed ha diritto al rimborso da parte del Fondo, salvo poi il conguaglio e la reintegrazione dell'accantonamento a fine d'anno.

Orbene l'espressione «risponde in proprio» significa questo: il datore di lavoro, in mora col versamento dei contributi, dopo aver pagato all'impiegato l'indennità di risoluzione non ha diritto al rimborso da parte del Fondo, per la parte dei contributi non versati, e sino alla sua concorrenza, anche se l'accantonamento è capiente.

L'entità dell'omesso versamento rappresenta il limite negativo del rim-

borso del Fondo. Né il mancato rimborso equivale a versamento, perché decorre egualmente il saggio di interesse.

Si vedrà così che mentre, nella ipotesi del versamento, l'imprenditore col rimborso realizza il guadagno del saggio di interesse fino alla reintegrazione in sede di conguaglio, il datore di lavoro inadempiente non solo perde tale guadagno ma sopporta l'ulteriore sacrificio del debito del saggio di interesse sull'ammontare dei versamenti non effettuati.

Nella ipotesi dell'art. 10, è chiaro che per l'indennità normale il Fondo non risponde oltre il limite dell'accantonamento.

Tutt'altro è invece il meccanismo per l'indennità integrativa, dove è il Fondo a pagare direttamente all'avente diritto (art. 11) né è contemplato il limite del pagamento entro l'entità dell'accantonamento esistente.

Il Fondo pagherà l'interessato; ed il datore di lavoro risponderà, in proprio, sino a concorrenza dei contributi non versati, verso il Fondo anche dell'indennità integrativa.

La sanzione costituisce il datore di lavoro debitore verso il Fondo pure dell'indennità integrativa, nei limiti dell'omesso versamento.

Essa poggia sul fatto che il Fondo amministra le somme complessive a sua disposizione in guisa da realizzare la funzione previdenziale: l'omesso versamento, in quanto tendente a frustrare questo obiettivo, è punito col costituire, entro tali limiti, il datore di lavoro debitore pur dell'indennità integrativa in tutto o pro quota.

4. - Su tali basi viene la risposta al quesito: il mancato versamento dei contributi, per le insistenti proroghe dei termini di scadenza, esonera il Fondo dal corrispondere l'indennità all'impiegato o ai suoi aventi causa?

Evidentemente no! Il Fondo è tenuto a corrispondere tale indennità, salvo poi a vedersela col datore di lavoro.

Ciò si ricava in via analogica anche dagli artt. 6 ult. comma e 8, quarto comma e ss. che raffigurano fattispecie molto simili.

Né le proroghe dei termini di scadenza possono significare che, per accordare un beneficio ai datori di lavoro, si sia tolta la garanzia assicurativa ai prestatori d'opera.

Resta poi a vedere se il datore di lavoro «risponda in proprio» verso il Fondo per il solo fatto di essersi avvalso del beneficio della proroga del termine concessa con legge.

La Corte di Milano, quella di Roma, ed il Tribunale di Varese hanno ritenuto che la proroga dei termini di versamento esclude solo le sanzioni penali ed amministrative ma non la personale responsabilità del datore di lavoro per l'indennità integrativa.

Per la confutazione di tale tesi, rimandiamo alla limpida sentenza del Tribunale di Roma. Ci interessa ora rilevare l'errore in cui è incorsa la

Corte di Roma nel ritenere che una diversa soluzione sovvertirebbe le basi tecniche del Fondo.

L'obbligo dell'ente gestore del Fondo di pagare le indennità integrative non sussisterebbe nei confronti dei dipendenti di quei datori di lavoro i quali si siano avvalsi delle proroghe al versamento dei contributi contemplati dalle varie leggi. Ciò perché le proroghe avrebbero fatto venir meno le «basi tecniche» su cui sarebbe fondata l'impostazione finanziaria del Fondo.

Il Tribunale di Roma aveva osservato che le disposizioni sulla proroga del termine dei versamenti non modificano affatto le norme del RDL 8 gennaio 1942, n. 5 convertito nella legge 2 ottobre 1942, n. 1451 e del D.L. 1° agosto 1945, n. 705, da cui unicamente è disciplinato il Fondo e da cui, quindi, sono previsti e regolamentati i diritti e gli obblighi sia dei lavoratori, sia dei datori di lavoro, sia dell'ente gestore. Tali disposizioni sulla proroga, infatti, si limitano a dire ed a ripetere che *il termine* per i versamenti, ecc. ecc. è *prorogato* fino al... (e seguono date, via via successive) ed è, perciò, di estrema evidenza come con esse non si sia inteso di apportare alla legislazione preesistente alcun cambiamento che andasse oltre la semplice protrazione delle contemplate scadenze.

Contro tale ragionamento non vale opporre che il regime di proroga avrebbe turbato, o sconvolto, o sovvertito la cosiddetta «impostazione tecnica» del Fondo. L'osservazione, invero, non ha carattere giuridico. Di fronte, infatti, alla situazione, rilevata dal Tribunale, per cui la disciplina del Fondo è rimasta inalterata, nonostante le disposizioni sulla proroga, gli inconvenienti di carattere economico che dovessero derivare non possono essere assunti come valide ragioni per interpretare la legge in modo diverso da quanto comporta il suo contenuto formale, ma soltanto, se mai, per sollecitare *de jure condendo* una modifica della legge stessa.

Ciò in linea di massima: ma, d'altronde, questi inconvenienti sussistono davvero? E sono, comunque, maggiori di quelli che si verificherebbero adottando la tesi delle Corti di Roma, di Milano e del Tribunale di Varese?

Si è rilevato che durante il regime di proroga, vengono a mancare al Fondo i versamenti di quei datori di lavoro che si avvalgono delle disposizioni relative. Infatti è così: è però da osservare che le disposizioni di cui si parla hanno un carattere *temporaneo* e non fanno affatto venir meno l'obbligo dei datori di lavoro di versare i contributi, ma, soltanto, ne rimandano l'esecuzione. Quindi, allo stato attuale delle leggi in materia, il Fondo è sempre creditore verso tutti i datori di lavoro di tutti i contributi maturati dall'aprile 1946 (cioè dall'epoca della prima sospensione) e, dopo il 31 ottobre 1954 (termine finale dell'ultima proroga), avrà diritto di esigerli.

Orbene, se si ritiene (come ha ritenuto il Tribunale di Roma) che, nel

frattempo, il Fondo debba pagare le indennità integrative, tutto l'inconveniente del regime di proroga sarà di aver dato luogo, nella gestione del Fondo, ad una situazione temporaneamente deficitaria, destinata ad eliminarsi con il venir meno della efficacia delle disposizioni che vi hanno dato luogo: se, invece, si segue l'altra soluzione, per cui, intanto, il Fondo sia esonerato dai suoi obblighi, il regime di proroga produrrà, con la sua applicazione e con la sua cessazione, l'inconveniente, evidentemente maggiore, di un irrimediabile squilibrio economico, giacché alla fine l'Ente gestore del Fondo incasserà tutti i contributi arretrati, essendosi, nel frattempo, liberato, in danno dei datori di lavoro e dei lavoratori, dagli oneri che ne formavano il corrispettivo.

Si dirà forse, ma, con il regime di proroga, il Fondo, pur non avendo perduto i contributi, avrà perduto però gli interessi durante il tempo della sospensione. Vi sarebbe da dubitare di tale proposizione, giacché si può anche ritenere che i datori di lavoro, i quali si avvalgano delle proroghe, siano tenuti a corrispondere gli interessi del 7%, per una estensione analogiva dell'art. 8 del D.L. 8 gennaio 1942 n. 5, integrato dal D.M. 22 marzo 1942. Comunque, questa perdita degli interessi, può avere economicamente tale rilievo da giustificare l'esonero del Fondo del versamento e delle indennità normali e di quelle integrative? E tutto ciò mentre, si noti, il Fondo conserva e gestisce le riserve formate dai contributi versati prima che il regime di proroga avesse luogo, contributi corrisposti, avanti la svalutazione monetaria, come si suol dire, in moneta buona, e del cui investimento (fatto allora) sarebbe interessante rilevare il saggio effettivo?

Come si vede, se la legge consentisse di entrare in certe indagini di natura economico-finanziaria, le considerazioni da svolgere non sarebbero così semplici, come quelle fatte dalla Corte di Roma allorché ha creduto di potersi discostare dalla esegesi rigorosa della legge, per la preoccupazione di salvare certe imprecisate «basi tecniche» di una gestione.

#### *Annotazioni successive allo scritto:*

La tesi dello scritto è stata fatta propria da Cass. civ. 5 settembre 1957 n. 3450, in *Rep. giur. it.* 1957, voce *impiego privato*, col. 1409, n. 122, 128, 129 e App. Firenze 12 settembre 1957 in *Rep. Giur. it.* 1958, voce *impiego privato*, col. 1587 n. 157. Successivamente (per la gravità dei problemi economici che si ponevano a carico dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, ne vennero investite le Sezioni unite. La decisione Cass. civ. Sez. un. 18 marzo 1960 n. 575, in *Giust. civ.* 1960, I, p. 1182; *Id.*, in *Riv. giur. lav.* 1960, II, p. 369; in *Mass. Giur. lav.* 1960, 83 nota e quelle successive Cass. civ. 6 aprile 1961 n. 739 e Cass. civ. 12 aprile 1961 n. 781 in *Riv. giur. lav.* 1961, II, 12 nota; decisero all'opposto, nel senso di renderne responsabile il datore di lavoro, esaurendone il Fondo.