



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI BENEVENTO**

Il giudice del lavoro, dott.ssa Cecilia Angela Ilaria Cassinari,

all'esito del deposito delle note scritte, ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c., introdotto dall'art. 3, comma 10, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 2744 del Ruolo Generale lavoro e previdenza dell'anno 2022, avente ad oggetto: opposizione a ordinanza-ingiunzione,

TRA

Antonio FILIPPELLI, rappresentato e difeso, giusta procura in calce al ricorso, dall'avv. Alessio Iacobelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Cerreto Sannita, via Preside Davide Iacobelli 9,

RICORRENTE

E

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – INPS, in persona del legale rapp.te p.t., rappresentato e difeso giusta procura generale alle liti in atti dall'avv. Emilia Conrotto ed elettivamente domiciliato presso l'avvocatura dell'ente in Benevento, via Foschini 28,

RESISTENTE

FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato il 23.06.2022 il ricorrente indicato in epigrafe, premesso di avere ricevuto, in data 24.05.2022, notifica dell'ordinanza ingiunzione n. OI-000081220, con cui gli è stato ingiunto il pagamento di € 19.006,60 a titolo di sanzione amministrativa per omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, ha convenuto in giudizio l'INPS al fine di sentire accertare e dichiarare la nullità dell'ordinanza-ingiunzione, nonché di tutti gli atti collegati o dipendenti, e la prescrizione del diritto azionato; con vittoria di spese, diritti e onorari, da attribuirsi al procuratore anticipatario. A sostegno della domanda ha dedotto che l'ordinanza era illegittima, in quanto non riportava tutti gli elementi idonei a far conoscere al contribuente il titolo fondante la pretesa e non era stata preceduta dagli atti prodromici, nemmeno allegati alla stessa; ha, inoltre, eccepito la prescrizione del credito, sia per la mancanza di atti prodromici precedenti, sia per il decorso di oltre un quinquennio fra la data di notifica dell'avviso di accertamento del 12.05.2017 e la notifica dell'ordinanza-ingiunzione impugnata.

Si è ritualmente costituito l'INPS, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per tardività e chiedendone, nel merito, il rigetto in quanto infondato.

La causa è stata rinviata per la discussione e decisa all'esito del deposito delle note scritte in sostituzione dell'udienza, ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c.

Preliminarmente, va superata l'eccezione di tardività sollevata dall'INPS.



Il deposito telematico del ricorso è stato, infatti, eseguito il 23.06.2022, trentesimo giorno successivo alla notifica dell'ordinanza-ingiunzione, nel rispetto del termine fissato dall'art. 6, co. 6, d.lgs. 150/2011.

Venendo al merito, con l'ordinanza-ingiunzione opposta, n. OI-000081220 del 9.05.2022, l'INPS sede di Benevento ha ingiunto al ricorrente il pagamento della somma di € 19.006,60 a titolo di sanzione amministrativa e spese sulla base dell'atto di accertamento prot. n. INPS.1100.27/03/2017.0060007 del 17.05.2017, per aver violato, nella qualità di titolare dell'omonima ditta individuale, l'art. 2, co. 1 bis, del d.l. 463/1983, conv. dalla l. 638/1983, e ss.mm.ii. (omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali).

La norma della quale l'INPS contesta la violazione, come riformulata dall'art. 3, comma 6, d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8, prevedeva che "L'omesso versamento delle ritenute di cui al comma 1, per un importo superiore a euro 10.000 annui, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032. Se l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 50.000. Il datore di lavoro non è punibile, né assoggettabile alla sanzione amministrativa, quando provvede al versamento delle ritenute entro tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'avvenuto accertamento della violazione".

Il ricorrente non ha provato – né, invero, ha dedotto – di aver provveduto tempestivamente, nella qualità di titolare della propria ditta individuale, al versamento delle ritenute la cui omissione gli è stata contestata, sicché l'esistenza della violazione può considerarsi pacifica.

Il ricorrente deduce, innanzitutto, la nullità dell'ordinanza-ingiunzione per violazione dell'obbligo di motivazione e di allegazione degli atti prodromici, ai sensi dell'art. 3, l. 241/90.

In proposito giova ricordare che il contenuto dell'obbligo imposto dall'art. 18, comma secondo, della legge 24 novembre 1981, n. 689, di motivare l'atto applicativo della sanzione amministrativa, va individuato in funzione dello scopo della motivazione stessa, che è quello di consentire all'ingiunto la tutela dei suoi diritti mediante l'opposizione. Pertanto, il suddetto obbligo deve considerarsi soddisfatto quando dall'ingiunzione risulti la violazione addebitata, in modo che l'ingiunto possa far valere le sue ragioni e il giudice esercitare il controllo giurisdizionale, con la conseguenza che è ammissibile la motivazione per relationem mediante il richiamo di altri atti del procedimento amministrativo e, in particolare, del verbale di accertamento, già noto al trasgressore in virtù della obbligatoria preventiva contestazione (Cass. Sez. L, Sent. n. 20189 del 22/07/2008, Sez. L, Sent. n. 9251 del 19/04/2010).

Ancora, secondo il consolidato orientamento della S.C., l'ordinanza-ingiunzione irrogativa di una sanzione amministrativa non deve avere una motivazione analitica e dettagliata come quella di un provvedimento giudiziario, essendo sufficiente che sia dotata di una motivazione succinta, purché dia conto delle ragioni di fatto della decisione, che possono anche essere desunte per relationem dall'atto di contestazione (Cass. Sez. 6-2, Ordinanza n. 14489 del 26/05/2021; Sez. 6-2, Ordinanza n. 16316 del 30/07/2020; Sez. 2, Sentenza n. 1393 del 23/01/2007; Sez. 2, Sentenza n. 8649 del 13/04/2006). Va inoltre considerato che il provvedimento con cui l'autorità amministrativa, disattendendo le deduzioni del trasgressore, irroghi a quest'ultimo una sanzione è censurabile, da parte del giudice dell'opposizione, sotto il profilo del vizio motivazionale, nel solo caso in cui l'ordinanza risulti del tutto priva di motivazione (ovvero corredata di motivazione soltanto apparente), e non anche nell'ipotesi in cui la stessa risulti insufficiente, atteso che l'eventuale giudizio di inadeguatezza motivazionale si collega ad una valutazione di merito non spettante al giudice ordinario, il cui giudizio



di opposizione ha ad oggetto non il provvedimento, ma il rapporto sanzionatorio (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 2959 del 16/02/2016, Cass. civ. Sez. VI - 2 Ord., 30/07/2020, n. 16316).

Nel caso di specie, dall'atto emergono con chiarezza le condotte contestate, con i relativi riferimenti normativi, gli estremi dell'atto di accertamento presupposto, precedentemente notificato, l'ammontare della sanzione irrogata e i criteri seguiti per determinarla.

L'eccezione di difetto di motivazione va conseguentemente disattesa.

Quanto alla violazione dell'art. 3, co. 3, l. 241/90, si osserva che "In tema di sanzioni amministrative, il procedimento preordinato alla loro irrogazione sfugge all'ambito di applicazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto, per la sua natura sanzionatoria, è compiutamente retto dai principi sanciti dalla legge 21 novembre 1981, n. 689" (Cass. Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 17088 del 26/06/2019, Sez. 2, Sentenza n. 4363 del 04/03/2015): legge che non impone l'allegazione degli atti prodromici all'ordinanza-ingiunzione, in quanto nel sistema ivi delineato gli stessi devono essere necessariamente notificati al trasgressore prima dell'emissione del provvedimento sanzionatorio.

Pertanto, nemmeno la norma richiamata dal ricorrente impone di allegare gli atti su cui il provvedimento amministrativo si fonda, ma si limita a prevedere che questi ultimi siano indicati – come è puntualmente avvenuto nel caso di specie – e resi disponibili a norma della medesima l. 241/90 (ovvero, tramite accesso agli atti).

Il ricorrente deduce, poi, l'illegittimità dell'ordinanza-ingiunzione perché non preceduta dalla notifica del prodromico avviso di accertamento.

Anche tale doglianza è infondata alla luce della documentazione versata in atti dall'INPS, da cui si evince che l'atto di accertamento è stato notificato al ricorrente tramite raccomandata a.r., recapitata il 12.05.2017 e consegnata a mani dello stesso Filippelli, il quale ha sottoscritto l'avviso di ricevimento.

L'art. 14, 4° comma della l. 689 richiama, per la forma della notificazione della contestazione della violazione, le disposizioni previste dalle leggi vigenti; e, "nella notificazione a mezzo del servizio postale, l'attestazione sull'avviso di ricevimento con la quale l'agente postale dichiara di avere eseguito la notificazione, ai sensi dell'art. 8 della l. n. 890 del 1982, fa fede fino a querela di falso. Ne discende che, da un lato, l'avviso di ricevimento, a condizione che sia sottoscritto dall'agente postale, per le attività che risultano in esso compiute, gode di forza certificatoria fino a querela di falso e, dall'altro, che il destinatario di un avviso di ricevimento che affermi di non avere mai ricevuto l'atto e, in particolare, di non aver mai apposto la propria firma sullo stesso avviso, ha l'onere, se intende contestare l'avvenuta esecuzione della notificazione, di impugnare l'avviso di ricevimento a mezzo di querela di falso (Cass. 3 settembre 2019, n. 22058)" (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 19512 del 18/09/2020). Nella fattispecie, il ricorrente, nella prima difesa utile, non ha né specificamente contestato la conformità della copia dell'avviso di ricevimento prodotta dall'INPS all'originale, né contestato la correttezza dell'indirizzo, né tanto meno ha proposto querela di falso, ma si è limitato a una genericissima contestazione dell'idoneità di tale documentazione a provare l'avvenuta notifica.

Poiché però la riferibilità dell'avviso di ricevimento all'atto è univocamente evincibile dall'identità del numero di protocollo, riportato su entrambi, l'atto di accertamento prodromico non può che ritenersi validamente notificato il 12.05.2017 mediante consegna al destinatario personalmente.

Ciò posto, va esaminata l'eccezione di prescrizione.

Oggetto dell'ordinanza-ingiunzione è il pagamento della sanzione amministrativa connessa all'omesso versamento delle ritenute, soggetta al termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 28 della l. 689/81 (a mente del quale "Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni



indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. L'interruzione della prescrizione è regolata dalle norme del codice civile”).

La condotta contestata consiste nell'omesso versamento delle ritenute previdenziali afferenti ai mesi da gennaio ad aprile 2012 (per il recupero della relativa contribuzione, come dichiarata nelle denunce mensili, la ditta individuale Filippelli Antonio è stata, peraltro, destinataria anche di due avvisi di addebito non opposti, nn. 317 2012 00007303 35 000 e 317 2012 00010863 61 000).

La sanzione amministrativa de qua origina però da un intervento di parziale depenalizzazione; infatti, l'art. 3, co. 6 del d.lgs. 8/2016, recante “Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67”, ha depenalizzato il reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali nelle ipotesi in cui l'importo omesso non superi i 10.000 euro annui, e la depenalizzazione è stata espressamente dichiarata applicabile alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso (art. 8).

La prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa comincia a decorrere dal momento in cui il diritto può essere fatto valere (art. 2935 c.c.); tale momento, nel caso di fatti già sanzionati penalmente e successivamente depenalizzati, non può identificarsi con quello in cui la violazione è stata commessa, bensì con quello nel quale gli atti relativi pervengono alla competente autorità amministrativa, cui sono trasmessi dall'autorità giudiziaria a norma dell'art. 41 della l. n. 689 del 1981, poiché solo dopo tale momento l'amministrazione è in grado di esercitare il diritto di riscuotere la somma stabilita dalla legge a titolo di sanzione amministrativa (Cass. civ. Sez. VI - 2 Ord., 27/07/2018, n. 19897; Sez. 1, Sentenza n. 18168 del 16/08/2006; Sez. I, 19/12/2003, n. 19529).

Il d.lgs. 8/2016 ha a sua volta espressamente previsto una disciplina intertemporale (art. 8) che contempla, nel caso in cui il procedimento penale non sia stato definito, al momento della sua entrata in vigore (6.02.2016), con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili, la trasmissione degli atti da parte dell'autorità giudiziaria all'autorità amministrativa competente (art. 9).

Nella specie, tenuto conto dell'epoca di entrata in vigore del d.lgs. 8/2016 (6.02.2016) – prima della quale l'INPS non avrebbe potuto azionare alcun diritto alla riscossione di una sanzione amministrativa non prevista nell'ordinamento – il decorso del termine di prescrizione quinquennale risulta essere stato tempestivamente interrotto con la notifica dell'avviso di accertamento (12.05.2017).

Né il reato era già prescritto al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo di depenalizzazione, dal momento che il versamento dei contributi omessi avrebbe dovuto essere effettuato – per i più risalenti (gennaio 2012) – entro il 16.02.2012, e che, ai sensi dell'art. 157 c.p., “La prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria”.

Fra la notifica dell'accertamento e quella dell'ordinanza-ingiunzione sono effettivamente decorsi più di cinque anni, come afferma il ricorrente, dal momento che quest'ultima è avvenuta il 24.05.2022.

Occorre tuttavia considerare che, ai sensi dell'art. 2, co. 1-quater del d.l. 463/1983, il corso della prescrizione rimane sospeso durante il termine di cui al comma 1-bis, ovvero in pendenza del termine di tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'avvenuto accertamento della violazione, entro il quale il datore di lavoro può sottrarsi alla punibilità/assoggettabilità alla sanzione amministrativa versando le ritenute omesse.



Tenendo conto di tale causa di sospensione la notifica dell'ordinanza-ingiunzione si appalesa tempestiva, anche senza computare l'ulteriore periodo di sospensione introdotto, nel contesto dell'emergenza pandemica, dall'art. 103, co. 6-bis, del d.l. 17/03/2020, n. 18, introdotto in sede di conversione ad opera della l. 24 aprile 2020, n. 27 (a mente del quale "Il termine di prescrizione di cui all'articolo 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689, relativo ai provvedimenti ingiuntivi emessi in materia di lavoro e legislazione sociale è sospeso dal 23 febbraio 2020 al 31 maggio 2020 e riprende a decorrere dalla fine del periodo di sospensione. Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine del periodo. Per il medesimo periodo è sospeso il termine di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689").

In definitiva, tutti i motivi di ricorso sono infondati.

Tuttavia, nelle more del giudizio è intervenuto il legislatore, che con l'art. 23, comma 1, del d.l. 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 luglio 2023, n. 85, ha modificato il comma 1 bis dell'art. 2, d.l. 463/1983, stabilendo che la sanzione amministrativa applicabile se l'importo delle ritenute omesse non è superiore a euro 10.000 annui non sia più determinata da un minimo di euro 10.000 a un massimo di euro 50.000, ma che in un importo "da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso".

Nonostante l'art. 23 non disciplini espressamente il regime transitorio, la volontà del legislatore di estenderne retroattivamente l'efficacia è stata chiaramente espressa nella relazione illustrativa allegata al disegno di legge di conversione del decreto-legge (disegno di legge n. 685 atti del Senato), nel quale viene ritenuto applicabile il regime più favorevole, salvo non sia già avvenuto il pagamento, in quanto "la natura punitiva della sanzione amministrativa permette l'equiparazione della sanzione amministrativa a quella penale, con conseguente applicazione del principio di retroattività in bonam partem (articolo 2, comma 2, c.p.)".

D'altra parte, va rilevato come in una recente pronuncia (sent. n. 63/2019) la Corte costituzionale abbia definitivamente affermato il principio della copertura costituzionale della retroattività della sanzione amministrativa più favorevole, evidenziando come rispetto a singole sanzioni amministrative, che abbiano natura e finalità "punitiva", il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della "materia penale" – ivi compreso, dunque, il principio di retroattività della lex mitior – non possa che estendersi anche a tali sanzioni (cfr. anche Corte cost., sent. n. 193/2016). Al riguardo, si legge nella sentenza che "L'estensione del principio di retroattività della lex mitior in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione "punitiva" è, del resto, conforme alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppata, sulla base dell'art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura "punitiva", di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare nei confronti di costui tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo «vaglio positivo di ragionevolezza», al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività in mitius nella materia penale".

La natura punitiva della sanzione amministrativa in questione non sembra contestabile, trattandosi della misura che il legislatore ha previsto per colpire fattispecie che non raggiungono, esclusivamente sotto un profilo quantitativo, la soglia oltre la quale è prevista la sanzione penale.



Ne discende l'applicabilità della norma più favorevole, in virtù della quale la sanzione, nella misura irrogata dall'INPS, non può essere confermata.

L'INPS, preso atto della modifica normativa, ha provveduto in corso di causa a rideterminare la sanzione in autotutela, giusta provvedimento del 13.11.2023; è stato pertanto disposto rinvio al fine di verificare il pagamento della sanzione da parte del ricorrente.

Dal momento che, nonostante il rinvio concesso, il ricorrente non ha documentato l'avvenuto pagamento, e che non può pertanto essere dichiarata l'estinzione del procedimento sanzionatorio, deve a questo punto rimarcarsi che, secondo la pacifica giurisprudenza della Cassazione, in tema di sanzioni amministrative pecuniarie, ove la norma indichi un minimo e un massimo della sanzione, spetta al potere discrezionale del giudice determinarne l'entità entro tali limiti, allo scopo di commisurarla alla gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi. Peraltro, il giudice non è tenuto a specificare nella sentenza i criteri adottati nel procedere a detta determinazione, né la Corte di cassazione può censurare la statuizione adottata ove tali limiti siano stati rispettati e dal complesso della motivazione risulti che quella valutazione è stata compiuta (cfr. Cass., Sez. 2, Sentenza n. 6778 del 02/04/2015; Cass., Sez. 5, Sentenza n. 9255 del 17/04/2013; Cass., Sez. 1, Sentenza n. 5877 del 24/03/2004; Cass., Sez. 1, Sentenza n. 10976 del 10/12/1996; Sez. 2, Ordinanza n. 4844 del 23/02/2021; Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 32411 del 08/11/2021).

Nel caso concreto, la sanzione può essere rideterminata in € 487,50, pari al minimo edittale (una volta e mezza l'importo omesso), apparendo congrua la quantificazione effettuata dall'INPS con il provvedimento di rettifica emesso in data 13.11.2023; ciò tenuto conto dell'ammontare esiguo delle ritenute non versate (pari a € 325,00 su complessive quattro mensilità), e dunque della scarsa gravità della condotta.

Ricorrono eccezionali ragioni, dal momento che il parziale accoglimento del ricorso è dipeso esclusivamente da un intervento legislativo successivo alla sua proposizione, per compensare integralmente le spese di lite.

P.Q.M.

Il giudice del lavoro, definitivamente pronunciando, così provvede:

- 1) conferma l'ordinanza-ingiunzione n. OI-000081220 dell'INPS sede di Benevento, rideterminando la sanzione irrogata al ricorrente in € 487,50;
- 2) compensa le spese.

Benevento, 6 marzo 2023.

Il Giudice

Cecilia Angela Ilaria Cassinari

