

R.G. 262/2024



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI CUNEO
SEZIONE LAVORO

Il Tribunale civile di Cuneo, in composizione monocratica, nella persona del Giudice dott. Michele Basta e in funzione di Giudice del lavoro, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nella causa in materia previdenziale di primo grado iscritta al n. r.g. 262/2024 promossa da

MANUELLO Daniela, nato a Mondovì il 28.4.1969, residente in S. Michele di Mondovì – Via Torre n. 23, C.F.: MNLDNL69D68F351M, in proprio e quale legale rappresentante di SAMA COSTRUZIONI s.r.l., corrente in S. Michele di Mondovì – Via Torre n. 23, codice fiscale: 0332110046, rappresentata e difesa dagli avv.ti Edoardo BERTERO (C.F. BRTDRD77P17B791N) e Monia SACCHI (C.F. SCCMNO72L56G388S), con domicilio eletto in CARMAGNOLA, Via De Gasperi n. 44/A,

RICORRENTE

Contro

ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA SOCIALE (80078750587) in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede legale in Roma Via Ciro il Grande 21, elettivamente domiciliato in Cuneo, Corso Santorre di Santarosa n.15 nell'ufficio legale dell'INPS rappresentato e difeso dall'avv. Marcella Cataldi (C.F. CTLMCL67D47A944K P.E.C. avv.marcella.cataldi@postacert.inps.gov.it) e dall'avv. Franco Pasut (C.F. PSTFNC60B02F952O, P.E.C. avv.franco.pasut@postacert.inps.gov.it) unitamente e disgiuntamente, in forza di procura generale alle liti del 22/3/2024, Repertorio n.37875, Raccolta n.7313, per atti Dott. Roberto Fantini, Notaio in Roma,

RESISTENTE

Si intendono richiamati gli atti delle parti ed i verbali di causa per ciò che concerne lo svolgimento del processo e ciò in ossequio al disposto contenuto al n. 4 dell'art. 132 c.p.c., così come inciso dall'art. 45, comma 17, legge 18.6.2009, n. 69.

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE



PREMESSO CHE

Con ricorso proposto in opposizione ai sensi dell'art. 22 L. 689/81, così come modificato dal D.Lgs. n. 507/99, Manuella Daniela, in proprio e in qualità di legale rappresentante della società Sama Costruzioni s.r.l., ha agito in giudizio dinanzi al Tribunale civile di Cuneo, sezione lavoro e previdenza sociale, contro l'INPS per chiedere l'accoglimento delle seguenti conclusioni:

“Piacca al Tribunale Ill.mo, annullare le ordinanze-ingiunzioni ora impugnate per intervenuta decadenza così come esposto sub A o, in subordine, rideterminare la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura minima prevista dalla legge e così in € 2.768,58, così come esposto sub B.

Con il ristoro delle spese di giudizio.”.

La parte resistente ha invece così concluso:

“Voglia l'ecc.mo Tribunale adito, respingere il ricorso avverso siccome infondato in fatto e in diritto e, per l'effetto, confermare l'ordinanza ingiunzione opposta integralmente o nella diversa misura che risulterà di giustizia

Vinte le spese.”.

RITENUTO CHE

La parte ricorrente ha eccepito quale motivo di opposizione l'intervenuta decadenza dall'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'INPS.

Occorre al riguardo considerare che la sanzione amministrativa, per le sue peculiarità, primariamente per essere espressione dell'autorità della pubblica amministrazione e per incidere negativamente e in modo afflittivo nella sfera giuridica dei terzi, è permeata da una accezione sostanziale di legalità. Essa ricomprende, non soltanto la disciplina del farsi dell'attività, con una puntuale definizione del procedimento amministrativo nelle diverse fasi, non soltanto un insieme di garanzie a tutela della posizione dell'incolpato, ma implica altresì la scansione dell'azione amministrativa dal punto di vista temporale.

La rilevanza del tempo nei procedimenti sanzionatori ha indotto il legislatore, sin dal 1981 con la l. n. 689, a definire le “tappe” del procedimento amministrativo. Inoltre, l'art. 28 della stessa legge prevede un termine quinquennale di prescrizione decorrente dal giorno della commessa violazione. Manca, invece, nella l. n. 689/1981 il termine di conclusione del procedimento amministrativo, ovvero il termine entro cui deve essere emanata l'ordinanza ingiunzione.

E' necessario a questo punto interrogarsi se tale assenza sia da intendersi quale espressione della volontà del legislatore di non fissare un termine finale, che di fatto coincide con quello quinquennale di prescrizione. Tale questione è stata di recente esaminata dalla Corte Costituzionale e dalla giurisprudenza amministrativa, concordi nel ritenere che anche i procedimenti sanzionatori, al pari degli altri procedimenti amministrativi, debbano essere sottoposti ad un termine di conclusione (cfr. Corte cost. n. 151/2021). Quest'ultimo, inoltre, sembra dover assumere carattere perentorio, in quanto, secondo il recente indirizzo giurisprudenziale, nell'ambito dell'attività sanzionatoria, particolari esigenze di certezza



impongono di considerare consumato il potere dell'amministrazione una volta scaduti i termini previsti.

Più nello specifico, con la sentenza citata la Corte Costituzionale ha affrontato il tema dell'assenza, nella disciplina generale sulle sanzioni amministrative, di un termine di conclusione del procedimento sanzionatorio, questione sulla quale si era pronunciata la Corte di Cassazione a sezioni unite nel 2006 (cfr. al riguardo Cass., SS.UU. civili n. 9591/2006). Quest'ultima si era trovata a comporre il contrasto giurisprudenziale formatosi in ordine all'applicabilità o meno del termine di trenta giorni, di cui all'art. 2 della l. n. 241/1990, ai procedimenti sanzionatori.

La conclusione a cui giunge la Corte è che la mancanza, nella l. n. 689/1981, di un termine di conclusione del procedimento, non va integrata dalla legge generale sul procedimento, essendo espressione della volontà del legislatore di non prevedere alcun termine di conclusione. Pertanto, ha concluso la Cassazione, il termine massimo per l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione coincide con quello quinquennale di prescrizione previsto dall'art. 28 della stessa l. n. 689/1981, decorrente dal giorno in cui la violazione è stata commessa.

A fronte di tale orientamento, il Tribunale di Venezia, rilevato che erano trascorsi oltre 4 anni tra il momento dell'accertamento dell'infrazione e quello della notificazione del provvedimento sanzionatorio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della l. n. 689/1981 nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio.

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, ma ha formulato alcune interessanti osservazioni, dando al legislatore precisi suggerimenti in ordine alla disciplina delle sanzioni amministrative, con particolare riguardo al termine di conclusione del procedimento.

Gli aspetti più interessanti della decisione della Consulta si possono sintetizzare in quattro punti fondamentali: 1) in materia di sanzioni amministrative, il principio di legalità impone di modellare anche la formazione procedimentale del provvedimento afflittivo, con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere; 2) la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per soddisfare l'esigenza di certezza giuridica, «in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione; 3) la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento, non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.; 4) la sola previsione del termine di prescrizione quinquennale non risulta adeguata, in quanto la sua ampiezza lo rende inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione.



Infine, secondo la Corte, risulta coesistente ad un sistema sanzionatorio coerente con i parametri costituzionali sopra richiamati la predefinizione legislativa di un limite temporale, per la emissione della ordinanza-ingiunzione, il cui inutile decorso produca la consumazione del potere. La soluzione, dunque, non può essere rappresentata dalla estensione del termine previsto dall'art. 2 l. n. 241/1990, in quanto è noto che il suo superamento non incide sul potere e non inficia il provvedimento amministrativo tardivo.

In definitiva, la Corte invita il legislatore a disciplinare la materia in tempi brevi, poiché non è tollerabile, nel rinnovato quadro dei rapporti tra amministrazione e cittadino, che l'autorità competente possa emettere il provvedimento sanzionatorio anche a notevole distanza di tempo dall'accertamento dell'illecito e dalle deduzioni difensive dell'incolpato, contravvenendo ai principi d'imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, di certezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento.

Occorre tuttavia al riguardo evidenziare che in assenza di un intervento legislativo questo Giudice non può dichiarare come decaduto l'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'INPS, attesa la mancanza di una espressa previsione normativa in tal senso e in considerazione anche del fatto che le norme sulla decadenza, essendo di stretta interpretazione, non sono suscettibili di interpretazione estensiva e/o analogica.

Parimenti infondata è la censura relativa alla violazione dei criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 11 legge 24/11/1981 n. 689, in quanto l'INPS ha determinato l'importo nel caso di specie avendo riguardo in primo luogo alla gravità della violazione, che nella vicenda oggetto del presente giudizio è massima, in ragione del particolare disvalore del comportamento tenuto, atteso che il fondamento della disciplina in esame è da rinvenire nell'interesse pubblico all'osservanza dell'obbligo del datore di lavoro di versare i contributi dovuti, destinati a finanziare le prestazioni previdenziali dei lavoratori (cfr. Cass. 22 gennaio 2020, n. 13107).

In conclusione, dalle considerazioni delineate si evince l'infondatezza del ricorso, che deve essere pertanto rigettato.

La particolarità della questione giuridica esaminata giustifica, infine, l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale civile di Cuneo, in composizione monocratica e in funzione di Giudice del lavoro e della previdenza sociale, definitivamente pronunciando, così dispone:

- 1) rigetta il ricorso;
- 2) spese di lite integralmente compensate tra le parti.

Cuneo, 8.10.2024

Il Giudice

dott. Michele Basta



