



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. LUCIA ESPOSITO - Presidente -
Dott. ROSSANA MANCINO - Consigliera-
Dott. FRANCESCA SPENA - Consigliera -
Dott. GABRIELLA MARCHESE -Rel. Consigliera -
Dott. LUIGI CAVALLARO - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 13527-2024 proposto da:

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA SOCIALE, in
persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente
domiciliato in ROMA, VIA CESARE BECCARIA 29, presso
l'Avvocatura Centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli
avvocati ANTONINO SGROI, ESTER ADA SCIPLINO, EMANUELE
DE ROSE, CARLA D'ALOISIO;

- ricorrente -

contro

GROSSI GIUSEPPE, domiciliato in ROMA, PIAZZA CAVOUR,
presso la CANCELLERIA DELLA CORTE SUPREMA DI
CASSAZIONE, rappresentato e difeso dagli avvocati ELENA
BRUNO, MARCO MENICUCCI, STEFANO SALIMBENE;

- controricorrente -

Oggetto

**Sanzioni
amministrative,
decadenza**

R.G.N. 13527/2024

Cron.

Rep.

Ud. 10/12/2024

PU

2025

6051



avverso la sentenza n. 530/2023 della CORTE D'APPELLO di SALERNO, depositata il 04/12/2023 R.G.N. 71/2023; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 10/12/2024 dalla Consigliere Dott. GABRIELLA MARCHESE; udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. PAOLA FILIPPI, che ha concluso per il rigetto del ricorso; udito l'avvocato ANTONINO SGROI; udito l'avvocato MARCO MENICUCCI.

Numero registro generale 13527/2024

Numero sezionale 6051/2024

Numero di raccolta generale 8078/2025

Data pubblicazione 27/03/2025

FATTI DI CAUSA

1. Con la sentenza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Salerno ha confermato la decisione di primo grado che aveva accolto l'opposizione proposta dall'odierno controricorrente avverso l'ordinanza-ingiunzione, notificata l'8.3.2022, con cui l'INPS aveva irrogato sanzioni amministrative per mancato versamento delle ritenute previdenziali in vari periodi tra l'aprile 2011 ed il febbraio 2012.

2. La Corte di appello ha ritenuto maturata la decadenza dalla potestà sanzionatoria per decorso del termine di cui all'art. 14, comma 2°, della legge nr. 689 del 1981, non avendo l'Inps fornito alcuna prova della tempestività del suo esercizio. L'Istituto nulla aveva dimostrato in relazione al procedimento penale inerente alle condotte poi degradate ad illecito amministrativo; in particolare, non aveva fornito prova del momento di trasmissione degli atti dall'autorità giudiziaria e/o della necessità di ulteriori accertamenti, tali da giustificare il ritardo nell'esercizio del potere sanzionatorio.

3. Avverso tali statuizioni ha proposto ricorso per cassazione l'INPS, deducendo un motivo di censura. Giuseppe Grossi ha



resistito con controricorso, illustrato con memoria. Il Pubblico ministero ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

4. Con l'unico motivo di censura, l'INPS denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 14, comma 2°, della legge nr. 689 del 1981, degli artt. 8, comma 1, e 9 del d.lgs. nr. 8 del 2016, dell'art. 2, comma 1-*bis*, d.l. nr. 463 del 1983 (conv. con legge nr. 638 del 1983) nonché dell'art. 2697 cod.civ. e dell'art. 437, co.2, cod.proc.civ., per avere la Corte di merito, da un lato, onerato l'Inps dell'onere di prova «in punto (di) pendenza (del) procedimento penale inerente alla violazione dell'obbligo di versare le ritenute [...] nel periodo aprile 2011-febbraio 2012»; dall'altro, per aver, comunque, ritenuto maturata la decadenza dall'esercizio del potere sanzionatorio di cui all'art. 14, legge nr. 689 del 1981, cit., calcolando il *dies a quo* dal momento di entrata in vigore del d.lgs. nr. 8 del 2016: ad avviso dell'Istituto ricorrente, infatti, il primo profilo sarebbe stato affrontato in appello, in violazione del divieto dei *nova*; per il resto, la Corte di merito non avrebbe considerato che la vicenda per cui è causa doveva disciplinarsi esclusivamente sulla scorta degli artt. 8, comma 1, e 9, d.lgs. nr. 8 del 2016, che -nel prevedere la depenalizzazione dell'omesso versamento delle ritenute previdenziali, già qualificato come illecito penale dall'art. 2, comma 1-*bis*, d.l. nr. 463 del 1983, cit.- hanno previsto, per le fattispecie verificatesi anteriormente alla sua entrata in vigore, la retroattività della sostituzione della sanzione amministrativa a quella penale e la conseguente restituzione degli atti all'autorità amministrativa affinché quest'ultima proceda a notificare al responsabile gli estremi della violazione, ma senza



in alcun modo comminare la decadenza per il caso in cui l'amministrazione non vi provveda entro il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti.

5. Il motivo è, nel suo complesso, infondato.

6. Va esaminata la normativa di riferimento.

7. Il d.lgs. nr. 8 del 2016, nel prevedere, all'art. 8, comma 1, che «le disposizioni del presente decreto che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso», ha disciplinato, all'art. 9, le modalità con cui darvi concreta applicazione, stabilendo anzitutto che «l'autorità giudiziaria, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, dispone la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi» (comma 1), differenziando in secondo luogo i soggetti a ciò tenuti a seconda che l'azione penale sia già stata o meno esercitata (commi 2 e 3) e disponendo, da ultimo, che «l'autorità amministrativa notifica gli estremi della violazione agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni [...] dalla ricezione degli atti» (comma 4).

8. Ciò posto, va rilevato che l'art. 6, d.lgs. nr. 8 del 2016, stabilisce in forma assolutamente generale che «nel procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689»; e se è indubitabile che la previsione valga anzitutto *pro futuro*, ossia per le violazioni commesse a far data dalla sua entrata in vigore, non è meno vero che tra le «sanzioni amministrative previste dal presente



decreto» debbono intendersi ricomprese anche quelle sanzioni che, a norma del successivo art. 8, «si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso»: prova ne sia, ai fini che qui interessano, che l'art. 9, come s'è già visto, prevede che l'autorità amministrativa debba notificare «gli estremi della violazione agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni [...] dalla ricezione degli atti», vale a dire entro il medesimo termine previsto dall'art. 14, comma 2°, legge nr. 689 del 1981, che la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente interpretato come termine di decadenza dall'esercizio della potestà sanzionatoria (cfr. *ex multis* Cass. nr. 9456 del 2004 e, da ult., Cass. nr. 4345 del 2024).

9. Si tratta, ad avviso del Collegio, di una soluzione costituzionalmente necessitata ove si consideri che, nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, legge nr. 689 del 1981, nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti, la Corte costituzionale ha nondimeno precisato che, in materia di sanzioni amministrative, il principio di legalità deve necessariamente modellare anche «la formazione procedimentale del provvedimento afflittivo con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere», in quanto «la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'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, nonché di prevenzione generale e speciale»

e la sua individuazione in un momento «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 P.A. di cui all'art. 97 Cost.» (Corte cost. nr. 151 del 2021).

10. In altri termini, è il principio di legalità di cui all'art. 23 Cost., in combinato disposto con il diritto di difesa di cui all'art. 24 e il principio di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97, ad imporre all'interprete di ritenere che il termine previsto all'art. 9, comma 4, d.lgs. nr. 8 del 2016, sia un termine di decadenza: diversamente opinando, infatti, l'«esigenza di contenere nel tempo lo stato di incertezza inevitabilmente connesso alla esplicazione di una speciale prerogativa pubblicistica, quale è quella sanzionatoria, capace di incidere unilateralmente e significativamente sulla situazione giuridica soggettiva dell'incolpato», resterebbe esclusivamente affidata alla previsione del termine di prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni amministrative (art. 28, l. nr. 689 del 1981), che tuttavia, per ampiezza e suscettibilità di interruzione, deve considerarsi «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» (così ancora Corte cost. nr. 151 del 2021, cit.).

11. Chiarito che la norma di cui all'art. 9, comma 4, d.lgs. nr. 8 del 2016 va letta alla stregua del precetto di cui



all'art. 14, comma 2°, legge nr. 689 del 1981 e ricordato che, per principio generale, l'onere della prova dell'osservanza dei termini previsti a pena di decadenza per l'esercizio di un diritto incombe su chi intende esercitarlo (cfr., fra le tante, Cass. nn. 3796 del 1989, 10412 del 1997, 7093 del 2003), occorre domandarsi come regolare i casi in cui nessuna trasmissione degli atti risulti effettuata dall'autorità giudiziaria all'INPS. In tale ipotesi, infatti, non appare possibile né riferirsi al *dies a quo* previsto dall'art. 9, comma 4, d.lgs. nr. 8 del 2016, né *a fortiori* a quello di cui all'art. 14, comma 2°, legge nr. 689 del 1981, dal momento che all'epoca dell'accertamento il fatto era previsto dalla legge come reato.

12. D'altra parte, deve logicamente escludersi che l'inerzia dell'autorità giudiziaria nella trasmissione degli atti all'INPS possa ridondare a danno dell'incolpato, privandolo del diritto alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione: una simile conclusione si porrebbe infatti diametralmente in contrasto con le esigenze di certezza del diritto e di tutela del diritto di difesa e del buon andamento dell'amministrazione puntualmente evidenziate da Corte cost. n. 151 del 2021, cit., e sarebbe dunque sospettabile di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 23, 24 e 97 Cost.

13. Reputa il Collegio che alla questione possa darsi risposta negli stessi termini elaborati dalle Sezioni Unite di questa Corte in relazione all'incidenza di una legge sopravvenuta che introduca *ex novo* un termine di decadenza riferibile ad una situazione giuridica ancora pendente (Cass. S.U. nr. 15352 del 2015): fermo restando, infatti, che la previsione di un termine di decadenza da parte del legislatore



non può avere effetto retroattivo, non potendo logicamente configurarsi un'ipotesi di estinzione del diritto per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto debba essere esercitato, il necessario bilanciamento tra le esigenze di garantire, da una parte, il conseguimento delle finalità perseguite dal legislatore con l'introduzione del termine decadenziale per l'esercizio della potestà sanzionatoria e di tutelare, dall'altra parte, l'interesse della parte pubblica a non vedersi addebitare un'inerzia ad essa non imputabile può essere assicurato dalla regola di valore generale dell'art. 252 att. c.c., secondo cui quando per l'esercizio di un diritto il codice stabilisce un termine più breve di quello stabilito dalle leggi anteriori, il nuovo termine si applica anche all'esercizio dei diritti sorti anteriormente e alle prescrizioni e usucapioni in corso, ma il nuovo termine decorre dalla data di entrata in vigore della nuova legge.

14. In applicazione di tali principi, deriva che, se gli atti relativi al procedimento penale non risultano trasmessi all'Istituto, la decorrenza del termine di novanta giorni entro cui effettuare la contestazione dell'addebito va collocata al momento di entrata in vigore del d. lgs. n. 8 del 2016 (6.2.2016) ossia quando, intervenuta la depenalizzazione, l'INPS comunque avrebbe potuto *motu proprio* dar corso al procedimento sanzionatorio mediante notifica della violazione, salvo la dimostrazione della necessità di successivi e ulteriori accertamenti istruttori.

15. Venendo al caso di specie, i giudici territoriali, dopo aver ritenuto che fosse l'INPS a dovere provare il rispetto dei termini previsti a pena di decadenza, hanno osservato che, nell'ottobre 2017, vi era stato finanche un avviso di



accertamento e, tuttavia, la notifica della violazione non era seguita nei successivi 90 giorni. Alcu addebito può dunque muoversi alla Corte di appello. L'indagine è stata condotta nel rispetto dei principi innanzi esposti. Tutti i profili vagliati rientravano nel *thema decidendum*, trattandosi di verificare la sussistenza di una decadenza sottratta alla disponibilità delle parti (Cass. nr. 6433 del 1996).

16. In conclusione, le critiche dell'Istituto non colgono nel segno mentre restano assorbite le ulteriori questioni controverse in causa e sollevate nel controricorso.

17. Il ricorso va rigettato con l'enunciazione del seguente principio di diritto: «il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti dall'autorità giudiziaria, entro il quale, a norma dell'art. 9, comma 4, d.lgs. nr. 8 del 2016, l'INPS deve notificare al responsabile la violazione amministrativa concernente il mancato versamento delle ritenute previdenziali, parzialmente depenalizzata ai sensi dell'art. 3, comma 6, del medesimo decreto legislativo, è fissato a pena di decadenza dall'esercizio della potestà sanzionatoria e, in caso di mancata trasmissione degli atti da parte dell'autorità giudiziaria, decorre dal momento di entrata in vigore del d.lgs. nr. 8 del 2016 (6.2.2016), ove dal vaglio di merito risulti che, in concreto, l'accertamento delle violazioni non ha richiesto da parte dell'INPS alcuna attività istruttoria».

18. La novità della questione trattata giustifica la compensazione delle spese del giudizio di legittimità, mentre, tenuto conto del rigetto del ricorso, va dichiarata la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello, ove dovuto, previsto per il ricorso.

P. Q. M.



La Corte rigetta il ricorso. Compensa le spese.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, d.P.R. n. 115/2002,

dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, ove dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10.12.2024.

La Consigliera est.
Gabriella Marchese

La Presidente
Lucia Esposito

