

Intestazione

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

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DE LUCA Michele - Presidente

Dott. CUOCO Pietro - Consigliere

Dott. CELENTANO Attilio - Consigliere

Dott. MONACI Stefano - rel. Consigliere

Dott. STILE Paolo - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

C.V., B.P., B.R. in proprio e nella qualità di eredi di B.B., elettivamente domiciliati in ROMA VIA DARDANELLI 21, presso lo studio dell'avvocato VAGLIO MAURO, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato VENCESLAI MASSIMILIANO, giusta delega in atti;

- ricorrenti -

contro

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, in persona dell'Avvocato S.G.P., Presidente dell'Inps e come tale legale rappresentante pro tempore, nonchè mandatario della S.C. C.I. S.P.A. (Società di cartolarizzazione dei crediti I.N.P.S.), elettivamente domiciliato in ROMA VIA DELLA FREZZA 17, presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati M..., giusta delega in atti;

- controricorrente -

e contro

BANCA M..... S.P.A.;

- intimata -

avverso la sentenza n. 5015/04 della Corte d'Appello di ROMA, depositata il 22/01/05 R.G.N. 5810/03;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 12/03/08 dal Consigliere Dott. MONACI Stefano;

udito l'Avvocato VAGLIO M....;

udito l'Avvocato M.....;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. APICE Umberto, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

I signori C.V., B.P. e B.R. hanno convenuto in giudizio l'Inps chiedendo, nella loro qualità di eredi ed aventi causa del signor B.B., che fosse dichiarata la nullità e l'inefficacia di una cartella di pagamento emessa nei confronti del defunto, e notificata nel domicilio di quest'ultimo dopo il decesso. I ricorrenti deducevano la nullità della notificazione, l'intervenuta prescrizione del credito, l'intrasmissibilità agli eredi delle sanzioni civili e delle somme aggiuntive e, infine, l'inesatta determinazione delle somme richieste. Costituitosi il contraddittorio, il Giudice di primo grado riteneva prescritte le omissioni anteriori al luglio 1996, ma respingeva l'eccezione di intrasmissibilità delle sanzioni civili.

Con sentenza n. 5015/04, in data 27 settembre 2004/22 gennaio 2005, la Corte di Appello di Roma accoglieva l'appello dei ricorrenti soltanto sul punto della ripartizione delle spese, ma lo respingeva nel merito sostanziale.

Avverso la sentenza di appello, che non risulta notificata, i signori C.V., B.P. e B.R. hanno proposto ricorso per cassazione, con due motivi (uno principale, ed uno svolto in via subordinata), notificato, in termine, il 18 gennaio 2006, sia all'Inps che al Monte dei Paschi di Siena, nella sua qualità di concessionario per la riscossione per la Provincia di Roma.

Resisteva l'Inps con controricorso notificato, in termine, ai ricorrenti il 27 febbraio 2006.

L'altro intimato, la banca Monte dei Paschi di Siena, non ha svolto difese in questa fase.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo di impugnazione i ricorrenti denunciano la violazione e falsa applicazione del principio dell'intrasmissibilità agli eredi delle sanzioni amministrative di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 7. Critica la decisione che aveva ritenuto che le somme aggiuntive, in quanto costituivano una conseguenza automatica dell'inadempimento poste allo scopo di rafforzare l'obbligazione contributiva e di risarcire in misura predeterminata il danno cagionato all'istituto assicuratore, avrebbero natura civilistica, assoggettate come tali alle regole dettate per le obbligazioni di diritto privato, ivi compresa quella della trasmissibilità dell'obbligazione agli eredi.

I contributi assolvevano alla funzione di garantire il finanziamento delle risorse necessarie all'attuazione di fini sociali di carattere pubblicistico.

I ricorrenti ne deducono che il sistema di tutela contro la violazione delle norme che prescrivono il pagamento dei contributi abbia carattere afflittivo e punitivo. Se ne doveva dedurre che le sanzioni civili previste dalla L. n. 662 del 1996, commi da 217 a 225, fossero intrasmissibili agli eredi.

Era evidente il parallelismo esistente tra il soggetto passivo di sanzioni amministrative, fiscali e tributarie e quella del soggetto passivo di sanzioni contributive. Nel tempo anche la legislazione impositiva aveva moderato le conseguenze della ritenuta natura civile delle sanzioni e della loro indiscriminata applicazione anche in assenza di dolo e di colpa, distinguendo, sulla base di una predeterminata valutazione del contegno del responsabile, condotte che danno luogo a sanzioni di diversi importi e prevedendo temperamenti nei casi di mancato o ritardato pagamento derivante da incertezze oggettive sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo e nei casi di mancato pagamento derivante dal fatto doloso di un terzo e per le aziende in crisi.

Nella stessa materia previdenziale era stato previsto, dalla L. n. 662 del 1996, art. 1, comma 263, che l'obbligo di restituzione dell'indebito pensionistico non si estendeva agli eredi del pensionato.

Esisteva perciò una identità di ratio tra la posizione di debitore previdenziale e quella del debitore tributario, e si imponeva una disciplina omogenea tra la disciplina dell'inadempimento dei due obblighi, quello contributivo e quello previdenziale, per quanto concerneva la posizione degli eredi.

Doveva escludersi la trasmissibilità agli eredi delle somme aggiuntive, così come era esclusa la trasmissione ad essi delle sanzioni amministrative.

2. Nel secondo motivo, svolto in via subordinata, i ricorrenti sollevano la questione di illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 2 e 38 Cost., e della L. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi dal 217 al 225, in quanto applicabili alla fattispecie, laddove non prevedono, al contrario della L. 24 dicembre 1989, n. 689, art. 7, (in materia di sanzioni amministrative), e del D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, art. 8, in materia di imposte e tasse, l'intrasmissibilità agli eredi delle somme dovute come sanzioni per il mancato o ritardato versamento dei contributi previdenziali.

La questione veniva proposta in via subordinata per il caso in cui fosse stata accolta l'interpretazione da loro proposta, che ritenevano l'unica effettivamente corrispondente ai principi costituzionali in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie.

Sostengono, tra l'altro, che era violato il principio della ragionevolezza, racchiuso anche nell'art. 3 Cost., perchè la soluzione nel senso della trasmissibilità delle sanzioni era arbitraria e contraria ad ogni canone logico.

4. Il ricorso non è fondato.

Non lo è, innanzi tutto, il primo motivo di impugnazione. Occorre, innanzi tutto, per chiarezza, calare le critiche dei ricorrenti sulla fattispecie normativa che ne è oggetto. I ricorrenti contestano il pagamento di una somma loro richiesta dall'Istituto assicuratore a titolo di sanzioni civili e/o somme aggiuntive.

Nel corso del giudizio la pronuncia di primo grado, che su questo punto non è stata impugnata e pertanto è passata in giudicato, ha stabilito, per quanto ora interessa, che erano prescritti i contributi anteriori al 1996, compreso il secondo semestre del 1996, mentre la sentenza di appello, che, a sua volta, sul punto specifico non è stata impugnata e pertanto è passata in giudicato, che *ratione temporis* non poteva applicarsi (come chiesto dagli attuali appellanti) la normativa di cui alla L. n. 388 del 2000, art. 116.

Ciò significa che il periodo di riferimento, che qui interessa, delle omissioni contestate al defunto intercorre tra la fine del 1996 e quella del 2000.

In questo periodo la materia era regolata dalla L. (finanziaria) 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi da 217 a 225.

In questo contesto la struttura delle somme aggiuntive è disegnata nel comma 217, che la articola in due ipotesi distinte:

1) alla lett. a), le somme aggiuntive per mancato o ritardato pagamento, di contributi o premi il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie;

2) alla lett. b), le somme aggiuntive per evasione connessa a registrazioni e somme aggiuntive omesse o non conformi al vero.

Le prime sono commisurate al tasso di differimento e di dilazione fissato in materia, e pertanto chiaramente non hanno carattere affittivo, ma costituiscono sostanzialmente speciali interessi legali fissati per legge in misura rafforzata. Le somme aggiuntive per le vere e proprie evasioni contributive sono costituite da una sanzione *tantum* da graduare da graduare secondo i criteri fissati in un apposito decreto ministeriale secondo l'entità dell'evasione ed il comportamento del contribuente, da un minimo del 50 per 100 a un massimo del 100 per 100 di quanto dovuto per premi e contributi;

presuppongono però che l'evasione sia connessa a "registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non corrispondenti al vero".

Per entrambe le forme, sia quella della lettera a) che quella della lett. b), è previsto un massimo del cento per cento della somma base dovuta.

Tenuto conto del fatto che questa ultima è determinata in funzione dell'anno, il massimo del cento per cento appare applicabile al caso in cui l'inadempimento si protragga per più anni.

Anche ammettendo perciò, in via di ipotesi, che le censure dei ricorrenti fossero fondate, lo sarebbero solo limitatamente alle somme aggiuntive previste dalla lett. b), non a quelle della lett. a).

5. Per la verità il legislatore designa espressamente le somme in questione in questioni come "somma aggiuntive" (nella L. n. 662 del 1992, ora applicabile), oppure, in altre disposizioni analoghe, come sanzioni civili (ad esempio alla successiva L. n. 388 del 2000, art. 116). Il legislatore ha ritenuto perciò che dovessero essere sanzioni di carattere civile (e non penali o amministrative), e che fossero regolate dalla normativa civile.

Quest'ultima comporta, come è noto, la trasmissibilità agli eredi (che non abbiano rinunciato all'eredità oppure accettato con beneficio di inventario con conseguente limitazione della loro responsabilità) delle obbligazioni civili sorte a carico del defunto. Se sono sanzioni meramente civili non possono che trasmettersi agli eredi.

Nè il diritto civile ignora la possibilità di sanzioni di carattere affittivo destinate non soltanto a risarcire il danno subito dal creditore, ma a rafforzare l'obbligazione con funzione di deterrente per scoraggiare l'inadempimento: è il caso della clausola penale (art. 1382 c.c.) e della caparra confirmatoria (art. 1385 c.c.), e, in certo modo, lo stesso risarcimento minimo di cinque mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto che deve essere corrisposto, indipendentemente dall'entità del danno effettivo, quando sia stata accertata l'inefficacia o l'invalidità di un licenziamento (L. 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, comma 4). Nè osta alla configurabilità delle somme aggiuntive come sanzioni civili il fatto che siano stabilite per legge, tanto più se, come in questo caso, le sanzioni stesse sono imposte per rafforzare obbligazioni disposte dalla legge.

6. Per la verità la giurisprudenza, pressochè costante, di questa Corte ha affermato che le sanzioni civili prescindono dalla prova dall'esistenza di uno stato di dolo o di colpa dell'obbligato, ma costituiscono una conseguenza automatica dell'inadempimento.

Infatti, "in tema di contributi previdenziali, l'obbligo relativo alle somme aggiuntive che il datore di lavoro è tenuto a versare in caso di omesso o tardivo pagamento dei contributi suddetti (cosiddette sanzioni civili) costituisce una conseguenza automatica dell'inadempimento o del ritardo, in funzione di rafforzamento dell'obbligazione contributiva, legalmente predeterminata con presunzione "iuris et de iure", del danno cagionato all'ente previdenziale; pertanto, non è consentita alcuna indagine sull'elemento soggettivo del debitore della contribuzione al fine dell'esclusione o della riduzione dell'obbligo suddetto". (Cass. civ., 24 giugno 2000, n. 8644; nello stesso senso, tra le altre, 8 marzo 1995, n. 2689; 10 maggio 2000, n. 5088; 19 giugno 2000, n. 8324; 20 novembre 2003, n. 17650; 8

febbraio 2006, n. 2758). Questa impostazione non può che portare, come logica conseguenza, alla reiezione della domanda dei ricorrenti: se le somme aggiuntive sono obbligazioni di natura civile e costituiscono una conseguenza automatica dell'inadempimento, non vi è ragione per ritenere che debbono trasmettersi agli eredi.

Il Collegio non ignora che in un precedente caso questa Corte, nell'esaminare la trasmissibilità agli eredi della sanzione amministrativa, ha ritenuto (in motivazione) che "la morte dell'autore determina non solo l'intrasmissibilità ai suoi eredi della somma dallo stesso dovuta per l'illecito commesso, ai sensi del disposto della L. n. 689 del 1981, art. 7, ma l'estinzione dell'obbligazione per l'obbligato in via solidale" (Cass. civ., 8 settembre 1999, n. 9554), ma l'esame di quella stessa motivazione dimostra che la decisione ha avuto ad oggetto ad oggetto piuttosto che il merito sostanziale, l'aspetto processuale relativo all'ammissibilità in giudizio, o meno (per pretesa tardività) dell'eccezione di intrasmissibilità, e, soprattutto, che la pronunzia riferita ad una fattispecie verificatasi prima del 1993, e perciò prima anche della L. n. 662 del 1996, quando la materia era regolata da una normativa diversa, tanto è vero che - secondo quanto si legge in narrativa - la somma era stata richiesta dall'Istituto assicuratore a titolo di sanzioni amministrative.

7. La L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 7, invocato dai ricorrenti, dispone effettivamente che "l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi".

La norma si riferisce alla violazione delle sanzioni amministrative, e si spiega anche con il fatto che la stessa L. n. 689 del 1981 ha come oggetto "modifiche al sistema penale", ed ha disciplinato le sanzioni amministrative, destinandole, in particolare, a sostituire molte sanzioni penali per colpire una serie di comportamenti che in precedenza (appunto fino alla L. n. 689 del 1981) erano puniti a livello penale.

Queste ultime sono strettamente personali, e non si trasmettono ai successori in caso di morte del reo, e perciò è stato stabilito che anche le sanzioni amministrative, destinate a sostituirle in una molteplicità di fattispecie, fossero personali ed intrasmissibili.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, "la morte dell'autore di una violazione amministrativa comporta l'estinzione dell'obbligazione di pagare la relativa sanzione pecuniaria che, ai sensi della L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 7, non si trasmette agli eredi". (Cass. civ., 13 marzo 2007, n. 5880; nello stesso senso con riferimento specifico alle sanzioni amministrative in materia tributaria, 3 ottobre 2006, n. 21326).

8. Esiste, per la verità, una differenza concettuale tra sanzioni amministrative e sanzioni civili: proprio in applicazione dei principi e dei criteri introdotti con la L. n. 689 del 1981, le prime sono destinate a colpire un comportamento che la legge considera antisociale, anche se non di gravità tale da giustificare l'applicazione di una pena, anche soltanto di carattere pecuniario, ma soltanto quella di una sanzione minore, appunto quella amministrativa mentre le seconde, le sanzioni civili, costituiscono, come si è detto, soltanto una conseguenza automatica dell'inadempimento dell'obbligazione.

Le sanzioni penali, anche soltanto di natura pecuniaria, possono essere stabilite soltanto dalla L. (art. 25 Cost., comma 2).

Lo stesso principio vale anche per le sanzioni amministrative:

secondo la L. n. 689 del 1981, art. 1, "nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione".

Lo stesso principio di legalità per l'applicazione delle apposite sanzioni amministrative, è riaffermato, negli stessi termini, per la materia tributaria dal D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, art. 3, (pure richiamato dai ricorrenti).

Le sanzioni amministrative, perciò, possono essere disposte solo dal legislatore, quando ritiene di sanzionare comportamenti antisociali non di gravità tale da giustificare l'applicazione di una sanzione penale.

Non si può negare però la possibilità per il legislatore di introdurre anche semplici sanzioni civili, quando ritenga soltanto di colpire sul piano pecuniario l'inadempimento di una obbligazione.

In sostanza rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire, nei limiti della ragionevolezza, quando la violazione di obblighi imposti dalla legge debba essere colpita da sanzioni amministrative, quando da sanzioni penali, quando da sanzioni civili.

La scelta del tipo di sanzioni condiziona il regime applicabile; in particolare, per quanto qui interessa, le sanzioni amministrative (e tanto più quelle penali) sono personali, mentre quelle civili non sono personali, ma attengono alla sfera patrimoniale, e perciò si trasmettono agli eredi. L'analisi della normativa perciò non comporta motivi per discostarsi dall'orientamento della giurisprudenza consolidata considerando le somme aggiuntive e/o sanzioni civili quali conseguenze automatiche sul piano strettamente patrimoniale dell'inadempimento dell'obbligazione contributiva.

Come si è già rilevato questa impostazione comporta come logico corollario la trasmissibilità dell'obbligazione agli eredi (in mancanza di una disposizione specifica in senso contrario, quale, in astratto avrebbe potuto essere disposta dal legislatore anche mantenendo l'obbligazione sul piano civile).

9. Nel secondo motivo i ricorrenti ripropongono le medesime problematiche sotto il profilo della lesione di violazione dei principi di costituzionalità, proponendo come termini di riferimento dell'ingiustificata differenza di trattamento, la L. n. 689 del 1981, art. 7, sull'intrasmissibilità agli eredi delle sanzioni amministrative, e la L. 18

dicembre 1997, n. 472, art. 8, specificamente sull'intrasmissibilità agli eredi delle sanzioni amministrative in materia tributaria. Per quel che concerne la differenza di trattamento rispetto al primo di questi termini di riferimento la questione è palesemente infondata, e si risolve in una critica generica. Non va dimenticato che le sanzioni amministrative della L. n. 689 del 1981, sono state introdotte in sostituzione di preesistenti sanzioni penali.

Gli obblighi sanzionati per lo più prescindono dall'esistenza di un danno (quanto meno di un danno immediato) alla pubblica amministrazione, che irroga la sanzione amministrativa e ne percepisce l'importo. In alcuni casi non sussiste un danno di natura patrimoniale, in altri il soggetto danneggiato non è la pubblica amministrazione, ma un terzo (che, se lo richiede, avrà diritto di essere indennizzato in separata sede del danno ricevuto).

Non esiste perciò, alcun rapporto diretto tra inadempimento, danno da inadempimento e sanzione.

10. Almeno in apparenza le critiche dei ricorrenti sembrano più consistenti - ma non per questo sono fondate - con riferimento, invece, alla intrasmissibilità delle sanzioni per omissioni in materia tributaria, perché in questo caso il soggetto danneggiato dal mancato adempimento degli obblighi sanzionati è la medesima amministrazione finanziaria che percepisce le sanzioni, ed è ravvisabile perciò, in linea di massima, un collegamento tra violazione, danno da inadempimento e sanzione.

Per risolvere il quesito preliminare relativo alla manifesta infondatezza, o meno, della questione di costituzionalità prospettata dalle parti occorre perciò verificare se esistano ragioni che giustificino la diversità di trattamento denunciata.

Innanzitutto, il D.Lgs. n. 472 del 1997, ha introdotto quelle sanzioni amministrative in sostituzione di preesistenti sanzioni penali, tanto è vero che - come risulta dall'analisi del testo - contiene forti richiami a istituti di origine penalistica, non solo il principio di legalità dell'art. 3, ma anche l'imputabilità (art. 4), la colpevolezza (art. 5), le cause di non punibilità (art. 6).

Soprattutto, sussiste una fondamentale differenza sul piano sostanziale; le imposte assolvono alla funzione di procurare le risorse necessarie alla collettività, e trovano un preciso fondamento nella Costituzione, che stabilisce all'art. 53, che "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva". Al contrario, i contributi previdenziali, pur se assimilabili ad essi per molti aspetti, non costituiscono propriamente tributi.

Hanno una destinazione non di carattere generale, ma settoriale, per reperire le risorse necessarie per il funzionamento di sistemi assicurativi di previdenza ed assistenza obbligatorie, che, pur rispondendo ad un interesse pubblico - tanto è vero che anche queste prestazioni sono stabilite e rese obbligatorie per legge -, assolvono ad una funzione meno intensamente connotata sotto l'aspetto pubblicistico: è il legislatore stesso a considerarla tale, non rientrando tra le funzioni da svolgere direttamente, che interessano la collettività in quanto tale, e cui provvedere perciò con le finanze pubbliche, ma invece di interesse settoriale, da finanziare appunto con apposite contribuzioni obbligatorie, che, peraltro, sono prive di uno specifico fondamento di carattere costituzionale. Alla luce di queste differenze oggettive, sussistono ragioni che possono giustificare come non irragionevole la differenza di trattamento denunciata dai ricorrenti; non appare irragionevole che il legislatore nella sua discrezionalità abbia sanzionato in maniera più accentuata, con sanzioni amministrative, le violazioni da parte dei contribuenti agli obblighi in materia tributaria, ed in maniera meno accentuata, con semplici sanzioni civili, le violazioni agli obblighi in materia contributiva.

Da questa differenza di trattamento, non irrazionale, discende, come corollario, anche la differenza ulteriore, rilevante in questo caso specifico, della trasmissione degli obblighi agli eredi.

Anche sotto questo profilo, dunque, la questione di costituzionalità prospettata dai ricorrenti appare manifestamente infondata, e, di conseguenza, è infondato anche il secondo motivo di impugnazione.

11. Il ricorso, perciò, deve essere rigettato.

Le spese, liquidate nella misura indicata in dispositivo, seguono soccombenza a carico dei ricorrenti ed a favore dell'Istituto assicuratore che ha resistito al ricorso.

L'altro intimato, la Banca Monte dei Paschi di Siena, non ha presentato difese in questa fase, e perciò nei suoi confronti non si debbono assumere provvedimenti relativi a spese di sorta.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna i ricorrenti alle spese nei confronti dell'Inps che liquida in Euro 10,00, oltre ad Euro 4.000,00, (quattromila/00) per onorari, oltre a spese generali, IVA e CPA. Nulla per le spese nei confronti della Banca MPS s.p.a..

Così deciso in Roma, il 28 febbraio 2008.

Depositato in Cancelleria il 6 giugno 2008