

## La Corte costituzionale sul doppio regime sanzionatorio per l'omesso versamento delle ritenute previdenziali sulle retribuzioni

di L. Pelliccia - 6 agosto 2025

### Breve premessa

In un precedente contributo su [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), a firma del medesimo autore (v., L. Pelliccia, “*La Cassazione si pronuncia sulla corretta applicazione dell'art. 14 l. n. 689/1981 alla fattispecie di illecito amministrativo depenalizzato*”, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 2 maggio 2025), seppur da una diversa angolazione (l'applicazione, *tout court*, delle disposizioni di cui alla legge n. 689/1981 in materia di illeciti amministrativi – anche - alle norme depenalizzate in tema di omesso versamento delle ritenute previdenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori), è stato – parzialmente – ripercorso il tormentato *iter* evolutivo-sanzionatorio dell'art. 2, co. 1-*bis*, del D.L. n. 463/1983 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 638/1983) che ha com'è noto disciplinato la materia delle sanzioni previste in relazione all'omesso versamento, da parte del datore di lavoro, delle ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori.

In questa sede proviamo ad analizzare la sentenza n. 103 dell'8 luglio 2025 della Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla questione sollevata dal Tribunale di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, secondo il quale la misura particolarmente elevata del minimo edittale rendeva la sanzione sproporzionata rispetto alla gravità dell'illecito.

Oltre al fatto che, sempre per il giudice *a quo*, si concretizzava anche il rischio di effetti irragionevoli, fra i quali, in particolare, quello di un trattamento più severo rispetto alla sanzione penale prevista a carico del datore di lavoro che omette il versamento per importi superiori alla soglia di € 10.000 annui, nel caso di conversione in pena pecuniaria della sanzione detentiva.

Con la richiamata sentenza, la Corte costituzionale ha però dichiarato infondata la sollevata questione di legittimità.

Sul punto, preme rammentare che l'art. 2, co. 1-*bis*, del D.L. n. 463/1983, come per ultimo modificato dall'art. 23, co. 1, del D.L. n. 48/2023 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 85/2023), prevede, a carico del datore di lavoro che ometta di versare le ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, entro la soglia di € 10.000 annui, una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra una volta e mezza e quattro volte l'importo omesso.

### Le ordinanze di rimessione

Il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, aveva sollevato dinanzi alla Corte costituzionale le questioni di che trattasi, con le ordinanze del 14 agosto e 3 ottobre 2024, iscritte rispettivamente ai numeri 178 e 195 del registro ordinanze 2024.

Con la prima ordinanza il Tribunale rimettente censurava la norma di legge di riferimento nella parte in cui prevede che, in caso di omesso versamento, da parte del datore di lavoro,

delle ritenute previdenziali ed assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, se l'importo omesso non è superiore a € 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso.

All'origine della decisione di rimettere la questione alla Consulta vi era un'opposizione a ordinanze-ingiunzioni con le quali l'Inps, rilevato l'omesso versamento di ritenute nel triennio 2013-2015, aveva irrogato alla parte sanzioni amministrative per complessivi € 73.000, ai sensi del citato art. 2, co. 1-*bis*, del D.L. 463/1983 e s.m.i. che, nel testo all'epoca vigente, prevedeva il pagamento, per ciascun anno, di una sanzione amministrativa pecuniaria «da euro 10.000 a euro 50.000».

Ad avviso del Tribunale di Brescia la misura di detta sanzione amministrativa non appariva proporzionata. Con l'ordinanza n. 199/2023, la Corte aveva però disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, poiché nel frattempo era intervenuto l'art. 23, co. 1, del D.L. n. 48/2023, il quale aveva sostituito le parole «*da euro 10.000 a euro 50.000*» con le parole «*da una volta e mezzo a quattro volte l'importo omesso*».

Sempre secondo l'indicato Tribunale, l'illegittimità costituzionale della norma permaneva anche all'esito della citata novella legislativa e, quindi, si trattava di una questione rilevante, attesa la sussistenza dei presupposti di merito per l'applicazione delle sottese sanzioni.

Tra l'altro, nell'avviso del giudice *a quo*, la norma di che trattasi non poteva essere disapplicata al fine di ripristinare la proporzionalità della sanzione all'illecito, in conformità all'art. 49, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., in quanto la disciplina interna applicabile reca già una regola di proporzionalità (l'art. 6 del d.lgs. n. 8/2016 dispone che nel procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative «*si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689*», fra le quali l'art. 11 di tale legge, che prevede la graduazione della sanzione in base alle particolari circostanze del caso).

Ed era per la medesima ragione che per il trasgressore non sarebbe stato possibile essere ammesso al pagamento in misura ridotta - *ex art. 16 della legge n. 689/1981*, la cui disciplina appariva incompatibile con quella del procedimento applicabile nella specie.

Il minimo edittale stabilito, in quanto non graduabile in relazione alle condizioni soggettive del trasgressore, condurrebbe quindi a un esito sanzionatorio sproporzionato rispetto alla gravità dell'illecito, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di ragionevolezza.

Inoltre, l'irragionevolezza della scelta sanzionatoria si poteva desumere dal fatto che la medesima comporta un trattamento più afflittivo di quello previsto per l'ipotesi, costituente reato, in cui l'omesso versamento superi la soglia di € 10.000, situazione nella quale il (sotteso) reato è punito con la pena della reclusione fino a tre anni e della multa fino ad € 1.032.

Sul punto il rimettente faceva rilevare che, procedendo alla conversione della pena detentiva secondo il criterio di conguaglio di cui all'art. 53 della legge n. 689/1981, ovvero con applicazione del d.lgs. n. 150/2022, il trasgressore sarebbe soggetto al pagamento di un importo inferiore a quello della sanzione amministrativa, del quale, inoltre, è consentita la graduazione in base alle sue condizioni patrimoniali e di reddito.

Con la seconda ordinanza il medesimo Tribunale ha sollevato identica questione svolgendo le medesime considerazioni quanto ai requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza.

In entrambi i giudizi sono intervenuti sia la Presidenza del Consiglio dei ministri, sia l'Inps: la prima ha eccepito l'inammissibilità della questione per mancanza di una soluzione costituzionalmente adeguata (atteso che quella suggerita dal giudice rimettente, assolutamente non congrua, darebbe luogo a una «*asimmetrica ingiustizia*»), oltre all'inammissibilità per difetto di rilevanza della questione atteso che era stata dedotta la sproporzione delle sanzioni irrogate in concreto, e non del minimo editto previsto e, quindi, nell'insieme, la non fondatezza della questione, alla luce del fatto che la scelta sanzionatoria, affidata alla discrezionalità del legislatore, è conforme al canone di ragionevolezza, in quanto garantisce un'adeguata risposta a una condotta particolarmente pregiudizievole per i diritti dei lavoratori; il secondo, concludendo per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, di non fondatezza della questione.

#### *Le valutazioni della Consulta*

La Corte costituzionale ha ritenuto di riunire i due giudizi in quanto aventi ad oggetto la medesima disposizione, censurata in riferimento all'identico parametro.

Fatte alcune considerazioni preliminari sull'evoluzione della disciplina sanzionatoria oggetto di scrutinio, la sentenza in commento, ritenute non fondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nel merito ha, come detto, ritenuto la sollevata questione di costituzionalità non fondata.

Con riguardo alla (presunta) irragionevolezza della previsione sanzionatoria - per intrinseca sproporzione rispetto alle condotte illecite - la sentenza in commento richiama precedenti interventi della Corte con i quali è stato costantemente affermato che il legislatore gode di ampia discrezionalità, nei limiti della proporzionalità, nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati (v., *ex multis*, sentenze n. 48/2024, n. 207/2023 e n. 117/2021), le sue argomentazioni appaiono all'evidenza estensibili anche alle sanzioni amministrative.

Queste ultime, infatti, condividono con le pene il carattere reattivo rispetto a un illecito, per la cui commissione l'ordinamento dispone che l'autore subisca una sofferenza in termini di restrizione di un diritto (diverso dalla libertà personale, la cui compressione in chiave sanzionatoria è riservata alla pena); restrizione che trova, dunque, la sua "causa giuridica" proprio nell'illecito che ne costituisce il presupposto.

Analogamente alle pene (pur a fronte dell'ampia discrezionalità che al legislatore compete nell'individuazione degli illeciti e nella scelta del relativo trattamento punitivo), anche per le sanzioni amministrative si prospetta, dunque, l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato, evenienza questa nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata (v. sentenze n. 95/2022 e n. 185/2021 e, in senso conforme, sentenze n. 112/2019 e n. 22/2018).

Seguendo quindi il ragionamento già fatto in dette pregresse decisioni, la sentenza in commento rileva che tale congruità deve essere verificata in relazione al grado di disvalore dell'illecito sanzionato, mediante un raffronto fra il bene protetto dalla norma che lo prevede

e il bene inciso dalla misura sanzionatoria e, quindi, nella fattispecie oggetto di scrutinio la misura della sanzione, quantunque significativa, non è tale da connotare la scelta del legislatore come irragionevole o arbitraria.

Del resto, la condotta sanzionata è munita di particolare disvalore, poiché l'omesso versamento delle ritenute da parte del datore di lavoro si traduce nella distrazione di somme delle quali egli ha la disponibilità, benché le medesime facciano già ontologicamente parte della retribuzione del lavoratore e siano destinate all'erogazione di prestazioni essenziali e attinenti a beni irrinunciabili.

Ed è appunto in relazione a tale illecito che, con la sentenza n. 139/2014 e l'ordinanza n. 206/2003, la Corte –sebbene al fine di valutare la congruità delle conseguenze sotto profili diversi da quelli in esame– ha affermato che il medesimo «*determina un rischio di pregiudizio del lavoro e dei lavoratori, la cui tutela è assicurata da un complesso di disposizioni costituzionali contenute nei principi fondamentali e nella parte I della Costituzione (artt. 1, 4, 35, 38 della Costituzione)*».

A ben vedere, pertanto, la misura della sanzione minima appare giustificata, in quanto commisurata al rango del bene protetto dalla norma e gli ulteriori rilievi evidenziati dal Tribunale rimettente non incidono su tali considerazioni.

Infatti, il fatto che l'omesso versamento per un ammontare modesto sia punito con la sanzione minima è coesistente a tutte le sanzioni per le quali l'ordinamento prevede una cornice edittale, proprio al fine di adeguare la sanzione alle particolarità della fattispecie concreta (v. sentenze n. 185/2021, n. 112/2019 e n. 88/2019), non ponendosi inoltre un problema di sproporzione della sanzione in relazione all'ipotesi, evocata dal giudice, in cui l'omesso versamento sia dipeso «*da circostanze esterne sulle quali a quo non sempre può incidere il comportamento dell'autore*». Qualora tali circostanze fossero sussistenti, ciò non consentirebbe alla medesima di rilevare ai fini della graduazione della sanzione ma, piuttosto, varrebbero a escludere la responsabilità, ben potendo l'illecito essere escluso dalla mancanza dell'elemento soggettivo, secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 689/1981.

Inoltre, la denunciata irragionevolezza non sussiste neppure al cospetto della comparazione, sul piano effettuale, della responsabilità in questione con quella conseguente a violazioni che superano la soglia di rilevanza penale.

Sul punto, il Tribunale di Brescia opera un raffronto di tipo puramente aritmetico, rappresentando la possibilità che la pena detentiva per il fatto di reato, ove convertita in pena pecuniaria, abbia un importo inferiore a quello della sanzione amministrativa.

Orbene, ad avviso della Corte, un tale *modus procedendi* non risulta rispettoso del canone di necessaria omogeneità che deve presiedere alla valutazione comparativa di due fattispecie, nella prospettiva di una possibile disuguaglianza o irragionevolezza per disparità di trattamento, atteso che il medesimo rimettente non tiene infatti conto delle ontologiche diversità, strutturali e di contenuto, che sussistono fra responsabilità penale e responsabilità amministrativa.

Del resto, la responsabilità penale può essere accertata solamente in sede giudiziale e, per tale ragione, la medesima è connotata da un'ampia portata afflittiva, che trascende la dimen-

sione della sola pena concretamente irrogata e non trova riscontro nella responsabilità amministrativa; inoltre, contribuiscono al carattere maggiormente afflittivo della responsabilità penale il fatto che il trasgressore viene sottoposto a indagini ed eventualmente a giudizio, e gli effetti che l'ordinamento ricollega a tali vicende, come, ad esempio, le restrizioni in termini di capacità di contrattare alle quali può soggiacere l'imprenditore.

Sul piano meramente sanzionatorio, il Tribunale di Brescia trascura di considerare che il fatto di reato è punito anche con una sanzione pecuniaria e che, quantomeno in linea generale, una condanna in sede penale può arrecare ulteriori conseguenze a carico del responsabile, come le pene accessorie o l'obbligo di risarcire il danneggiato.

In conclusione, la sentenza in commento chiarisce che la sola astratta possibilità che, sul piano aritmetico e a prescindere dalla correttezza del criterio di conguaglio utilizzato, si verifichi la paventata evenienza *“non è significativa di una maggiore afflittività della sanzione amministrativa e, di conseguenza, non vale a far ritenere irragionevole la previsione sanzionatoria censurata.”*

Escludendo quindi il contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e ribadendo l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio, anche in ambito amministrativo, la pronuncia appena annotata conferma, dunque, la coerenza e la legittimità dell'attuale assetto sanzionatorio, valorizzando l'obiettivo di garantire la salvaguardia del sistema previdenziale attraverso strumenti incisivi ed efficaci di contrasto agli inadempimenti contributivi.

Luigi Pelliccia, avvocato in Siena e professore a contratto di diritto della sicurezza sociale nell'Università degli Studi di Siena

Visualizza il documento: [C. cost., 8 luglio 2025, n. 103](#)