



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

SEZIONE LAVORO

La Corte d'Appello, nella persona dei consiglieri
Marcella Angelini
Alessandra Martinelli
Roberto Pascarelli
ha pronunciato la seguente

Presidente rel.
Consigliere
Consigliere

SENTENZA

nella causa di II grado iscritta al n. 614/2024 RGA promossa da:

ALLODI DANTE con il patrocinio dell'avv. Andrea ARTUSI

appellante

contro

INPS, con il patrocinio dell'avv. Valeria GIROLDI e dell'avv. Renato VESTINI

appellato

Oggetto: Opposizione all'ordinanza-ingiunzione ex artt. 22 e ss. L689/1981, lavoro/prev.

posta in decisione all'udienza collegiale del giorno 8/5/2025

udita la relazione della causa fatta dal Consigliere dott. Marcella Angelini;

sentite le parti e viste le conclusioni dalle medesime rassegnate e come in atti;

esaminati gli atti e i documenti di causa

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

1. Come correttamente riassunto nella sentenza qui appellata, " Con ricorso depositato avanti al Tribunale di Parma - Sezione Lavoro in data 7/10/2022, il sig. Dante Allodi proponeva opposizione a due ordinanze-ingiunzioni emesse da INPS, di seguito meglio specificate, irroganti nei suoi confronti sanzioni amministrative per l'asserita commissione dell'illecito previsto dall'art. 2 comma 1-bis D.L. 12/9/1983 n. 463 (omesso versamento delle ritenute previdenziali). In particolare:

A) - in data 8 settembre 2022 veniva notificata all'Allodi l'ordinanza-ingiunzione n. OI-000388043 emessa da INPS sede di Parma, ... con la quale si ordinava ed ingiungeva al sig. Allodi di versare all'Ente la somma complessiva di € 21.006,60 (di cui € 21.000,00 a titolo di sanzione amministrativa ed € 6,60 a titolo di spese);

B) - in data 17 settembre 2022 veniva notificata al sig. Allodi l'ordinanza-ingiunzione n. OI-000118431 emessa da INPS sede di Parma, ... con la quale si ordinava ed

ingiungeva al sig. Allodi di versare all'Ente la somma complessiva di € 24.506,60 (di cui € 24.500,00 a titolo di sanzione amministrativa ed € 6,60 a titolo di spese); conviene specificare sin d'ora che detta ordinanza-ingiunzione veniva emessa a seguito dell'atto di accertamento prot. n. INPS.5600.25/05/2017.0082643 del 13/6/2017, con il quale l'Istituto ha contestato ad Allodi Dante, nella sua qualità di legale rappresentante della società GHEOTECH IMPIANTI TECNOLOGICI S.R.L. in fallimento, la violazione dell'art. 2 comma 1-bis D.L. 12/9/1983 n. 463 (doc. 4 fasc. ric.).

Con atto di opposizione ritualmente depositato, Allodi Dante lamentava, in estrema sintesi:

- 1) – l'intervenuta prescrizione di entrambi gli illeciti amministrativi sottesi alle succitate ordinanze-ingiunzioni, chiedendone perciò l'annullamento;
- 2) – l'eccessività delle sanzioni con esse comminate chiedendone, in subordine, la rideterminazione nei minimi edittali, previa sospensione dell'efficacia esecutiva delle predette ingiunzioni.

Ritualmente costituitasi, l'INPS contestava ogni deduzione dell'opponente, chiedendo il rigetto del ricorso.

... In particolare..., in punto di intervenuta prescrizione dell'illecito sub B), la difesa del sig. Allodi osservava che il relativo termine non poteva considerarsi sospeso per effetto della normativa emergenziale di cui all'art. 103 comma 6 bis della L. 24/4/2020 n. 27, in quanto tale disposizione è applicabile soltanto alle ordinanze-ingiunzioni emesse anteriormente al periodo (23/2-31/5/2020) ivi considerato, cosicché il termine quinquennale previsto dall'art. 28 L. 689/1981, pur aumentato di tre mesi ai sensi dell'art. 2 L. 638/1983, doveva considerarsi scaduto il 13/9/2022, ovvero anteriormente alla notifica dell'ordinanza sub B), perfezionatasi il successivo giorno 17/9/2022

Il Tribunale respingeva l'opposizione (spese compensate), ritenendo – per quanto qui ancora rileva – che “stante il principio secondo cui la prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa comincia a decorrere dal momento in cui tale 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 L. 24 novembre 1981, n. 689. Infatti, solo dopo tale ricevimento, l'amministrazione è in grado di esercitare il diritto di riscuotere la somma stabilita dalla legge a titolo di sanzione amministrativa (cfr. Cass. n. 19529 del 2003) ovvero, non constando nella presente fattispecie trasmissione di atti dall'autorità giudiziaria, dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 8 del 2016, che ha configurato l'illecito amministrativo in questione.

Ed allora, individuandosi il dies a quo nel 6 febbraio 2016, si osserva che il termine quinquennale (art. 28 L. n. 681 del 1981) è stato interrotto, dapprima, in data 13-6-2017 (data di notifica dell'atto di accertamento della violazione) e, di poi, tempestivamente, con la notifica dell'opposta ordinanza ingiunzione (17-9-2022)

entro il successivo quinquennio, considerando, a tal fine, i periodi di sospensione contemplati, prima, per il periodo corrispondente al termine assegnato per il versamento delle quote omesse (tre mesi dalla notifica dell'atto di accertamento della violazione, ai sensi dell'art. 2, comma 1 quater della L. n. 638 del 1983), e, poi, dal 23 febbraio al 31 maggio 2020, ai sensi dell'art. 103, comma 6 bis della L. 24 aprile 2020, n. 27, con la conseguenza che il termine di cinque anni, invocato dallo stesso ricorrente, non risulta decorso

Ha proposto appello l'Allodi sulla scorta di un unico motivo, riferito alla ritenuta erroneità dell'interpretazione data dal primo giudice all'art. 103 comma 6 bis L. 27/2020 (di conversione con modifiche del DL 17/3/2020 n. 18), affermando che essa sarebbe applicabile solo laddove si sia in presenza di un'ordinanza-ingiunzione già emessa e ciò in ragione del suo dato testuale: “ se il legislatore avesse voluto sospendere, in via generale, il termine prescrizionale previsto dall'art. 28 L. 689/1981, ciò avrebbe fatto semplicemente limitandosi ad indicare tale norma, e quindi sancendo che “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...””; viceversa, la dicitura “relativo ai provvedimenti ingiuntivi emessi - si noti il verbo coniugato al participio passato - in materia di lavoro e legislazione sociale” non può che essere interpretato nel senso voluto dal legislatore, e cioè di limitare la sospensione del termine prescrizionale soltanto ed esclusivamente in relazione ai procedimenti di irrogazione di sanzioni amministrative che siano già - cioè precedentemente - culminati nell'emanazione della relativa ordinanza-ingiunzione di pagamento (pag. 6 appello, alterazioni grafiche nel testo originale).

L'appellante ha chiesto dunque “ dichiarare nulla o inefficace, annullare, revocare o come meglio la predetta ordinanza-ingiunzione per l'accertata prescrizione.

Si è ricostituito il contraddittorio con la costituzione di INPS, che ha contestato le ragioni di gravame, di cui ha chiesto il rigetto, proponendo appello incidentale riferito alla regolamentazione delle spese del primo grado, di cui chiede qui liquidazione.

La causa è stata istruita con l'acquisizione della documentazione già prodotta dalle parti ed è stata decisa come da infrascritto dispositivo, per i seguenti motivi.

2. L'appello principale è infondato e deve essere respinto.

La sentenza impugnata ha già chiarito i termini della questione e le difese di INPS li hanno ulteriormente puntualizzati.

Non vi è spazio per l'interpretazione propugnata dal ricorrente/appellante, secondo cui l'art. 103 comma 6 bis L. 27/2020

La norma dispone che “6-bis. 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

Correttamente afferma INPS che “ L’art 28¹, espressamente citato dall’art 103 comma 6 bis non offre riferimento alcuno ad ordinanze e/o provvedimento adottati e/o adottandi limitandosi a statuire in ordine al diritto a riscuotere, con la conseguenza che il termine sospeso non è certo quello scaturente da uno o più provvedimenti. Al contrario viene sospeso il termine prescrizionale immanente alla potestà di riscossione delle sanzioni comminate dalla legge in materia di lavoro e legislazione sociale.

In altre parole è proprio il fatto storico scaturigine di responsabilità a fondare il decorso del termine prescrizionale, dipoi interrotto dal citato art 103 comma 6 bis .

La sospensione incide sul decorso di qualsivoglia termine prescrizionale disciplinato dall’art 28 L 88/89 in materia di lavoro e legislazione sociale a prescindere da qualsivoglia provvedimento e/o dalla relativa adozione

In effetti, non vi è motivo di cogliere nel testo della norma una ratio diversa, stante la sostanziale uniformità – sotto il profilo delle condotte della pubblica amministrazione e dei beni tutelati – di quanto si appartiene al momento dell’accertamento, della contestazione e della riscossione, sicchè non vi sarebbe ragione di concedere maggior tempo solo in questa ultima appendice di un iter complessivamente volto a tutelare la correttezza del gettito contributivo.

Lo stesso primo comma dell’art. 103 è eloquente, riferendosi genericamente ai “ termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data specificandosi altresì che “ sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento” l’ampiezza del dettato avrebbe forse di per sè consentito di includere quanto oggetto della specifica successiva previsione. Peraltro, anche laddove si volesse attribuire pregnante significato all’espressione del legislatore emergenziale, è puntuale e corretto il rilievo di INPS secondo cui lo stesso tenore dell’atto notificato il 13/6/2017 - prima, dunque, dell’entrata in vigore della norma de qua - contenesse un “provvedimento ingiuntivo”: “Da una verifica nei nostri archivi, è emerso che lei, per i periodi di competenza indicati nell’allegato “Prospetto inadempienze inserite in notifica violazione”, che costituisce parte integrante del presente atto, non ha versato all’INPS le ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori, in violazione dell’articolo 2, comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, come sostituito dall’art. 3, comma 6, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8.

Ai sensi della predetta norma, al datore di lavoro, in caso di omesso versamento delle ritenute di cui al comma 1 del medesimo articolo 2 per un importo non superiore a

¹ 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.

euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 50.000.

Se il versamento delle ritenute viene effettuato entro tre mesi dalla presente notifica dell'accertamento della violazione, lei non sarà assoggettabile alla sanzione amministrativa.

Nell'allegato "Istruzioni per il versamento - Importi ritenute previdenziali e assistenziali" sono riportate le modalità e le istruzioni per il pagamento.

Se il versamento delle ritenute non viene effettuato entro la scadenza del suddetto termine di tre mesi verrà applicata la sanzione amministrativa, tenuto conto dei criteri dettati dall'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689

Ai fini dell'estinzione del procedimento sanzionatorio, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981, è ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta determinata in euro 16.666,67, pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista (euro 50.000). Il pagamento della sanzione in misura ridotta deve avvenire entro il termine di 60 giorni successivi alla scadenza del termine di tre mesi dalla notifica del presente atto.omissis"...

La fissazione dei termini e la comminatoria delle sanzioni per il caso di loro mancato rispetto è in sè, a prescindere dalla formulazione linguistica in termini enunciativi piuttosto che imperativi, un ordine di pagamento.

L'appello principale deve dunque essere respinto.

3. Parimenti da respingere è l'appello incidentale, di cui non consta notifica ma sul quale l'appellante principale ha preso posizione: la molteplicità e reciproca interferenza delle norme regolatrici della fattispecie può ritenersi legittimare un dubbio interpretativo, il che ha giustificato la compensazione delle spese processuali avanti il Tribunale.

4. Diversamente dicasi delle spese del presente grado, che devono seguire la soccombenza, ben maggiore in capo alla parte ricorrente/appellante principale. Deve altresì darsi atto della sussistenza dei presupposti processuali previsti dal novellato art. 131-quater, D.P.R. n. 115/02, ai fini del versamento da parte di entrambi gli appellanti di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione.

P.q.m.

La Corte d'Appello – sezione lavoro, definitivamente pronunciando sugli appelli, principale e incidentale, rispettivamente proposti da ALLODI DANTE e da INPS avverso la sentenza n. 287/2024 del Tribunale di Parma resa e pubblicata il giorno 2/4/2024, ogni diversa e contraria domanda o eccezione disattesa, assorbita o respinta,

1. rigetta gli appelli;
2. condanna l'appellante principale al pagamento in favore di INPS delle spese del grado, liquidate in €3.500,00 per compenso, oltre spese generali, CU se versato, IVA e CPA come per legge;
3. dà atto della sussistenza dei presupposti processuali previsti dal novellato art. 13^{1-quater}, D.P.R. n. 115/02, ai fini del versamento da parte di entrambi gli appellanti di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello per l'impugnazione - se dovuto.

Bologna, 8/5/2025

Il Presidente est.
dott. Marcella Angelini