



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI CATANIA
SEZIONE LAVORO

Composta dai Magistrati:

Dott.ssa Elvira Maltese	Presidente
Dott.ssa Maria Rosaria Carlà	Consigliere rel.
Dott.ssa Viviana Urso	Consigliere

Ha emesso la seguente

SENTENZA

Nel procedimento iscritto al **n. 587/2024 R.G.** promosso

DA

INPS – ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(80078750587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Livia Gaezza ed elettivamente domiciliato in Catania, piazza della Repubblica n. 26, presso l'Avvocatura sede provinciale dell'INPS;

Appellante

CONTRO

M.V.G. AUTOTRASPORTI S.R.L. (04735410872)

Appellata contumace

CON L'INTERVENTO DI

CAVALLARO VITTORIO (CVLVTR89P08C351Q), rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Mariani, presso il cui studio, sito in Catania, v. Giuseppe Simili, n. 16, è elettivamente domiciliato

OGGETTO: appello – opposizione avverso ordinanza ingiunzione

CONCLUSIONI DELLE PARTI: come in atti precisate

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO



Con sentenza n. 747/2024 dell'8 febbraio 2024, il Tribunale di Catania, in funzione di giudice del lavoro, in accoglimento del ricorso proposto da Cavallaro Vittorio, nella qualità di legale rappresentante della società M.V.G. Autotrasporti s.r.l., avverso le ordinanze ingiunzione n. OI-000318917, n. OI-000313366 e n. OI-000303194, ritenuta l'intervenuta decadenza dell'INPS dall'esercizio della potestà sanzionatoria ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981, annullava le ordinanze ingiunzione opposte, condannando l'INPS al pagamento delle spese di lite.

Per quanto di interesse, il Tribunale, ritenuta l'applicabilità del disposto di cui all'art. 14 L. 689/1981 alla fattispecie esaminata - confermata anche dalla circolare INPS n. 32 del 25/2/2022, che prevedeva l'archiviazione del procedimento in caso di omissione della contestazione o della notificazione delle violazioni entro i termini di cui all'art. 14 cit. -, nonché individuando come *dies a quo* del termine previsto per la contestazione dell'illecito la data di entrata in vigore del D.L.vo 8/2016 (6/2/2016), computando altresì il periodo di 98 giorni nel quale il termine di cui all'art. 14 cit. era rimasto sospeso in virtù dell'art. 103 co. 6 bis D.L. 18/2020, conv. con modif. in L. 27/2020, e considerando inoltre il tempo ragionevolmente necessario all'Amministrazione per giungere ad una completa conoscenza dell'illecito (tenuto conto della necessità dei dati indispensabili ai fini della verifica dell'esistenza della violazione segnalata), rilevava la tardività della contestazione da parte dell'INPS delle violazioni - relative alle annualità 2012, 2014 e 2015 - poiché intervenuta solo nel mese di ottobre 2017, con conseguente decadenza dell'ente dall'esercizio del potere sanzionatorio.

Avverso la sentenza di primo grado proponeva appello l'Inps con atto del 7.8.2024.

La società M.V.G. Autotrasporti s.r.l., in persona del legale rappresentante Cavallaro Vittorio, non si costituiva in appello benchè ritualmente citata.

Interveniva invece Cavallaro Vittorio in proprio, costituitosi in giudizio con memoria depositata in data 13/10/2024, chiedendo di rigettare l'appello proposto dall'INPS, con conferma della sentenza impugnata, e chiedendo altresì, ai sensi



dell'art. 346 c.p.c., in via principale di revocare, annullare e comunque dichiarare prive di effetti le ordinanze ingiunzioni opposte, non avendo l'INPS per le stesse il diritto di agire esecutivamente, nonché, in subordine, di rideterminare le sanzioni amministrative irrogate in misura proporzionale all'entità delle violazioni contestate.

La causa è stata posta in decisione all'udienza del 22 maggio 2025 ai sensi dell'art.127 *ter* c.p.c., compiuti i termini assegnati alle parti per il deposito di note telematiche.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare, stante la rituale notifica dell'atto di appello in favore di Cavallaro Vittorio, nella qualità di legale rappresentante della società M.V.G. Autotrasporti s.r.l., mediante notifica telematica al procuratore costituito per lo stesso nel giudizio di primo grado in data 9/8/2024, la suddetta società M.V.G. Autotrasporti, non costituitasi in giudizio, va dichiarata contumace.

2. Nel merito, l'INPS con il primo motivo di gravame eccepisce preliminarmente la nullità del ricorso di primo grado ex art. 83 c.p.c., proposto da Cavallaro Vittorio nella qualità di legale rappresentante della M.V.G. Autotrasporti s.r.l., per inesistenza di una valida procura alle liti del ricorrente nella spiegata qualità, atteso che la procura in atti era stata rilasciata dal Cavallaro in proprio, soggetto giuridico distinto da quello che aveva proposto ricorso.

3. Con il secondo motivo di gravame, rileva il difetto in capo all'appellato, nella qualità di legale rappresentante della società M.V.G. Autotrasporti, della legittimazione ad impugnare le ordinanze ingiunzione oggetto di causa, essendo invece destinatario degli atti opposti esclusivamente e personalmente Cavallaro Vittorio in proprio, stante la natura personale della sanzione irrogata poiché rivolta all'autore materiale della condotta, ritenuto responsabile in ragione della sua posizione di legale rappresentante della società datrice di lavoro al tempo della violazione.

Osserva inoltre che l'art. 6 co. 3 L. 689/1981 prevede una distinta responsabilità solidale della società datrice di lavoro in aggiunta a quella dell'autore materiale della



condotta, la cui responsabilità rimane invece di natura personale, evidenziando che nel caso di specie le ordinanze ingiunzione opposte sono state notificate esclusivamente al Cavallaro, unico destinatario dell'emessa ingiunzione di pagamento, e non alla società come obbligata in solido.

In subordine, rileva la nullità del ricorso rispetto al requisito di cui all'art. 414 n. 2 c.p.c. per l'incertezza dell'effettivo ricorrente, stante la divergenza tra il soggetto che ha proposto il ricorso - Cavallaro Vittorio nella qualità di legale rappresentante della società M.V.G. Autotrasporti - e quello che ha rilasciato la procura al difensore - Cavallaro Vittorio in proprio -.

4. Con il quarto motivo di gravame, censura la sentenza di primo grado per omessa pronuncia in ordine alla dedotta tardività dell'eccezione di decadenza ex art. 14 L. n. 689/1981, rilevando che detta eccezione integra una opposizione agli atti esecutivi da proporre, a pena di inammissibilità, nel termine di 20 giorni di cui all'art. 617 c.p.c.

5. Con il quinto motivo di gravame, articolato in due punti, l'Inps eccepisce la inapplicabilità dell'art. 14 della legge n. 689/1981 nelle ipotesi regolate dall'art. 2, comma 1 *bis* della legge n. 638/1983, come riformato dall'art. 3 del d.lgs. n. 8/2016.

Sostiene in proposito che, attesa la peculiarità della fattispecie in esame, la relativa disciplina costituisca un *corpus* chiuso e compiutamente regolamentato fin nei suoi minimi particolari, di talché non sarebbe consentita l'applicazione di regole e principi sanciti in generale dalla legge n. 689/1981, se non espressamente richiamati e/o cogenti per il rispetto di principi generali dell'ordinamento; deporrebbero in tal senso le previsioni di cui agli artt. 12 della legge n. 689/1981 e 6 del d.lgs. n. 8/2016, i quali rispettivamente stabiliscono che *“i principi e le disposizioni generali (tra cui il successivo art.14) si osservano, solo in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito”* e che, nel procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative, si osservano le disposizioni della legge n. 689/1981 solo *“in quanto applicabili”*.

Rileva ancora sul punto la inapplicabilità dell'art. 14 L. 689/1981 in presenza della speciale disciplina transitoria prevista dall'art. 9 del d.lgs. n. 8/2016, osservando che,



se l'art. 8 del d.lgs. n. 8/2016 precisa che le disposizioni relative alla depenalizzazione si applicano anche agli illeciti commessi in data antecedente all'entrata in vigore del decreto stesso, salvo che il relativo procedimento penale sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili, l'art. 9 cit., nel prescrivere una dettagliata disciplina del procedimento e della sua scansione temporale, non prevede, in caso di inosservanza del termine fissato per la notificazione degli estremi della violazione, l'estinzione dell'obbligazione di pagamento della somma dovuta per decadenza. Osserva quindi in proposito che le norme sulla decadenza sono di stretta interpretazione, e, come tale non sono suscettibili di interpretazione estensiva o analogica.

In ogni caso afferma di avere proceduto nel rispetto del termine ex art. 14 cit. alla contestazione dell'illecito amministrativo, non appena ricevuti gli atti dall'Autorità giudiziaria remittente.

6. Con il sesto motivo di appello, proposto in subordine, censura la sentenza di primo grado per avere ritenuto che, alla data di notifica della contestazione, il termine di 90 giorni previsto per la contestazione della violazione fosse decorso.

Rileva che detto termine, secondo la giurisprudenza di legittimità, decorre dal momento in cui la P.A. titolare del potere di accertamento e contestazione completa tutte le attività di indagine necessarie al fine di raggiungere l'effettiva e concreta conoscenza dei molteplici elementi che integrano il fatto illecito e, conseguentemente, di tutti i profili che consentono la congrua determinazione della sanzione da irrogare al trasgressore.

Sostiene, pertanto, di aver provveduto tempestivamente alla notificazione delle violazioni all'esito di un complesso procedimento accertativo, censurando la sentenza impugnata per avere invece affermato, con motivazione ritenuta meramente apparente, la semplicità dell'accertamento dei presupposti dell'illecito amministrativo in modo apodittico e senza aver compiuto in proposito alcuna indagine.

7. Infine ripropone le difese spiegate in primo grado avverso gli ulteriori motivi di opposizione non esaminati (in ordine a presunti vizi di motivazione dell'ordinanza



ingiunzione opposta, all'omessa notifica delle diffide accertative, all'eccezione di prescrizione).

8. Nel merito, per gli effetti di cui all'art. 115 c.p.c., rileva che controparte non ha contestato specificamente l'omesso versamento delle ritenute previdenziali di cui alle ordinanze ingiunzione opposte. In ordine alle sanzioni irrogate, rappresenta che, in esito all'entrata in vigore del D.L. 48/2023, conv. in L. 85/2023, art. 23, gli importi delle ordinanze ingiunzione opposte sono stati rimodulati con appositi provvedimenti di rideterminazione della sanzione.

9. Conclude chiedendo la riforma della sentenza di primo grado anche per il capo relativo alle spese, da porre invece a carico dell'appellato secondo il principio della soccombenza.

10. Tanto premesso, in via preliminare è infondato il primo motivo di appello, con il quale l'INPS eccepisce la nullità del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, rilevando che la procura al difensore dell'opponente Cavallaro Vittorio, nella qualità di legale rappresentante della società M.V.G. Autotrasporti, è stata invece conferita dal Cavallaro in proprio, e che ciò determinerebbe il difetto di *ius postulandi* del procuratore nonché il difetto di rappresentanza sostanziale del Cavallaro nella spiegata qualità.

Invero, sebbene il ricorso in opposizione innanzi al Tribunale di Catania sia stato proposto, per la chiara intestazione dell'atto, da Cavallaro Vittorio nella qualità di legale rappresentante della società M.V.G. Autotrasporti s.r.l., mentre l'allegata procura alle liti risulta a nome del Cavallaro, e da costui sottoscritta senza alcuna spendita dei poteri di rappresentanza della società, va data continuità all'orientamento, condiviso da questo Corte, secondo il quale *“in materia di procedimento civile, la procura alle liti è valida anche se la persona fisica che la conferisce non indichi espressamente la qualità di rappresentante della persona giuridica per la quale agisce, purché tale qualità risulti dall'intestazione o anche dal contesto dell'atto cui inerisce, in considerazione del collegamento materiale dei due atti ed attesa la possibilità che nel conferimento della procura alle liti la spendita del*



nome assuma forme implicite” (così Cass. Sez. III sent. n. 11710 del 5/8/2002; conf. Cass. Sez. III n. 14599/2007).

11. Il secondo motivo di appello, con il quale l’INPS rileva il difetto in capo all’appellato nella qualità di legale rappresentante della società M.V.G. Autotrasporti della legittimazione ad impugnare le ordinanze ingiunzione oggetto di giudizio, essendo destinatario degli atti opposti esclusivamente e personalmente Cavallaro Vittorio in proprio, è invece fondato.

La questione proposta in sede di gravame in ordine alla legittimazione dell’appellata M.V.G. Autotrasporti a proporre opposizione, con il Cavallaro in qualità di legale rappresentante, alle ordinanze ingiunzione oggetto di causa, costituisce questione inerente alla legittimazione processuale dell’opponente, rilevabile in ogni stato e grado del processo (cfr. Cass. S.U. 2951/2016). Nello specifico essa attiene alla individuazione del soggetto destinatario dei provvedimenti sanzionatori e, come tale, legittimato, ai sensi dell’art.22 L. 689/1981, a proporre opposizione.

11.1. Orbene, secondo l’orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, legittimato a proporre opposizione ad ordinanza-ingiunzione emanata ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, è esclusivamente il destinatario dell’ingiunzione al quale viene addebitata la violazione amministrativa *“in quanto tale giudizio, sebbene abbia ad oggetto un rapporto giuridico avente fonte in un’obbligazione di tipo sanzionatorio, è formalmente strutturato quale impugnazione di un atto amministrativo, sicché non è consentita in esso la partecipazione di soggetti diversi dall’amministrazione ingiungente e dall’ingiunto, trovando la legittimazione a ricorrere fondamento nell’esistenza di un interesse giuridico alla rimozione di un atto del quale il ricorrente sia destinatario”* (Cass. Sez. I sent. n. 325 dell’11/1/2007; in conformità, Cass. Sez. II ord. n. 9286 del 16/4/2018).

La Suprema Corte ha quindi affermato il seguente principio di diritto, al quale va data continuità: *“Nel sistema introdotto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, fondato sulla natura personale della responsabilità, autore dell’illecito*



amministrativo può essere soltanto la persona fisica che ha commesso il fatto, e non anche un'entità astratta, come società o enti in genere, la cui responsabilità solidale per gli illeciti commessi dai loro legali rappresentanti o dipendenti è prevista esclusivamente in funzione di garanzia del pagamento della somma dovuta dall'autore della violazione, rispondendo anche alla finalità di sollecitare la vigilanza delle persone e degli enti chiamati a rispondere del fatto altrui. Il criterio d'imputazione di tale responsabilità è chiaramente individuato dall'art. 6 della legge n. 689 cit., il quale, richiedendo che l'illecito sia stato commesso dalla persona fisica nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, stabilisce un criterio di collegamento che costituisce al tempo stesso il presupposto ed il limite della responsabilità dell'ente, nel senso che a tal fine si esige soltanto che la persona fisica si trovi con l'ente nel rapporto indicato, e non anche che essa abbia operato nell'interesse dell'ente” (Cass. Sez. II sent. n. 3879 del 12/3/2012).

E' stato altresì osservato che, allorché l'ordinanza ingiunzione sia stata emessa nei confronti del solo rappresentante legale di persona giuridica o di ente sfornito di personalità giuridica, questi ultimi non sono legittimati a proporre opposizione ai sensi degli artt. 22 e 23 L. 689/1981, non essendo sufficiente a conferire loro tale legittimazione la sussistenza di un vincolo di solidarietà fra essi ed il proprio rappresentante, *“in quanto l'interesse giuridico – e quindi la legittimazione – alla rimozione del provvedimento nasce solo dall'esserne stati destinatari diretti”* (così Cass. Sez. I sent. n. 10681 del 9/5/2006).

11.2. Tanto premesso in diritto, correttamente l'INPS rileva che le ordinanze ingiunzione opposte individuano come destinatario del provvedimento sanzionatorio Cavallaro Vittorio in proprio in quanto personalmente responsabile dell'illecito nella veste di *“legale rappresentante/responsabile”* della società M.V.G. Autotrasporti srl, datrice di lavoro, all'epoca delle rilevate omissioni contributive, tant'è che sono state notificate al Cavallaro come persona fisica presso la sua residenza (v. avvisi di ricevimento prodotti dall'INPS nel proprio fascicolo di parte). L'ingiunzione di pagamento è, poi, rivolta esclusivamente al Cavallaro, in proprio.



12. Di contro, l'opposizione alle ordinanze ingiunzione oggetto di causa risulta proposta in primo grado dal Cavallaro nella espressa qualità di legale rappresentante della società M.V.G. Autotrasporti s.r.l., e ciò non solo per quanto emerge dall'intestazione dell'atto, ma anche per l'intero suo contenuto, nel quale in particolare si coglie, a fondamento dell'istanza di sospensione dell'esecuzione delle ordinanze ingiunzione impugnate, l'allegazione di motivi riguardanti lo stato della società - in quanto piccola impresa di autotrasporti già esposta all'epoca alla crisi generata dall'emergenza pandemica e, in epoca più recente, all'ulteriore grave crisi causata dall'aumento esponenziale del costo dei carburanti - , ed il pericolo, anche in ragione dell'entità delle sanzioni (ritenuta *“del tutto sproporzionata alle dimensioni dell'impresa”*), di non poter fare fronte alle spese correnti, al pagamento degli stipendi, al versamento dei contributi in favore dei dipendenti, e, in definitiva, della cessazione dell'attività o di un eventuale fallimento dell'impresa.

Tali elementi costituiscono indice univoco della riferibilità dell'atto alla società e non al Cavallaro in proprio.

13. Per questi motivi, in accoglimento dell'interposto appello ed in riforma della sentenza impugnata, ogni altra questione ritenuta assorbita, va dichiarato il difetto di legittimazione attiva di Cavallaro Vittorio, nella qualità di legale rappresentante della società M.V.G. Autotrasporti srl, a proporre opposizione avverso le ordinanze ingiunzione n. OI-000318917, n. OI-000313366 e n. OI-000303194, e, per l'effetto, l'opposizione proposta dallo stesso va dichiarata inammissibile.

14. Ex art. 91 c.p.c., l'appellata contumace va condannata al pagamento delle spese processuali di entrambi i gradi di giudizio, liquidate come in dispositivo.

Nulla va invece disposto a carico dell'interveniente Cavallaro Vittorio, estraneo al rapporto processuale instaurato nel giudizio di opposizione e non destinatario di alcuna domanda.

P.Q.M.



La Corte d'Appello, definitivamente pronunciando, in accoglimento dell'appello e in riforma della sentenza impugnata, dichiara il difetto di legittimazione attiva di Cavallaro Vittorio in qualità di legale rappresentante della società M.V.G. Autotrasporti srl e, per l'effetto, dichiara inammissibile l'opposizione proposta avverso le ordinanze ingiunzione n. OI – 000318917, OI-000313366, OI-000303194;

condanna la parte appellata contumace al pagamento in favore dell'INPS delle spese processuali di entrambi i gradi di giudizio, liquidate in € 4.638,00 per il giudizio di primo grado ed € 4.996,00 per il giudizio di appello, oltre rimborso spese generali nella misura del 15%;

nulla per le spese processuali del presente grado tra l'appellante e Cavallaro Vittorio.

Così deciso in Catania, nella camera di consiglio della sezione lavoro, all'esito dell'udienza del 22 maggio 2025.

Il Consigliere estensore

Dott.ssa Maria Rosaria Carlà

La Presidente

Dott.ssa Elvira Maltese

