

# Sommario

Giurisdizione del giudice ordinario .....	III
Giudice ordinario o del lavoro .....	V
Competenza territoriale inderogabile .....	VI
Soggetti legittimati a ricorrere .....	VII
Legittimato passivo: la Dpl .....	VIII
Termine per presentare il ricorso .....	VIII
Sospensione feriale .....	VIII
Ordinanza d'inammissibilità .....	IX
Forma dell'opposizione .....	IX
Presentazione del ricorso .....	X
Natura e contenuti del giudizio di opposizione .....	X
Processo e costituzione delle parti .....	XI
Poteri del giudice dell'opposizione .....	XII
Ordinanza di convalida .....	XIII
Sentenza .....	XIV
Appellabilità .....	XV
Atto d'appello .....	XV
Costituzione delle parti .....	XVI
Processo e decisione .....	XVII
Entrata in vigore delle novità .....	XVII
Modulistica .....	XVIII



# Il giudizio di opposizione dopo il D.Lgs. n. 40/2006

Pierluigi Rausei Centro Studi Attività Ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Centro Studi «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia (\*)

L'art. 26 del D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40 (1) introduce, a far data dal 2 marzo 2006, una importante innovazione di carattere processuale con riguardo ai procedimenti sanzionatori di competenza delle Direzioni provinciali del lavoro, orientata a deflazionare il carico di lavoro della Corte di cassazione (2).

In effetti, a norma dell'art. 23, quinto e ultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, era previsto che i provvedimenti decisori del giudice di primo grado potessero essere impugnati esclusivamente con ricorso per cassazione, essendo ritenuta la sentenza, per espressa previsione del legislatore, «inappellabile».

Ora, con l'avvento del D.Lgs. n. 40/2006, l'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 689/1981 è stato abrogato e, per l'effetto, la sentenza che decide il giudizio aperto dal ricorso in opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione diviene immediatamente appellabile.

Analogamente, in ragione delle contestuali modifiche apportate al quinto comma dello stesso articolo 23, per quanto riguarda le ordinanze giudiziali di convalida delle ordinanze-ingiunzione per mancata comparizione dell'opponente in sede di prima udienza, in assenza di un legittimo impedimento.

Ne deriva, pertanto, un sicuro sconvolgimento operativo in tema di impugnazione delle sentenze che decidono nel primo grado di giudizio i ricorsi in opposizione avverso i provvedimenti ingiuntivi delle Direzioni provinciali del lavoro.

Se ne deduce, quindi, l'opportunità di fare il punto sul giudizio di opposizione e sulle novità introdotte dal D.Lgs. n. 40/2006.

## Giurisdizione del giudice ordinario

Il procedimento di opposizione a ordinanza-ingiunzione (3) trova il proprio riferimento normativo negli artt. 22, 22 bis e 23 della legge n. 689/1981 (4).

## Note:

(\*) L'Autore è Coordinatore Amministrativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché, in tale veste, responsabile Affari Legali della Direzione provinciale del lavoro di Ascoli Piceno. Si segnala, con riferimento alla circolare del 18 marzo 2004 del Ministero del lavoro, che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene. Per contattare l'Autore il sito [www.rausei.it](http://www.rausei.it) ad accesso gratuito.

(1) In Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 38 del 15 febbraio 2006 Il testo legislativo in argomento completa la vasta operazione di rifacimento e ammodernamento del sistema processual-civilistico che fa capo ai seguenti interventi normativi: decreto-legge 14 marzo 2005 n. 35 convertito con legge 14 maggio 2005 n. 80 in Dir. prat. lav., 2005, 22, 1231; decreto-legge 30 giugno 2005 n. 115 convertito con legge 17 agosto 2005 n. 168; legge 28 dicembre 2005 n. 263 decreto-legge n. 271 del 30 dicembre 2005.

(2) Nella Relazione governativa allo schema di decreto legislativo recante «Modificazioni al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2 della legge 14 maggio 2005 n. 80», poi divenuto l'attuale D.Lgs. n. 40/2006 si legge, con riguardo all'argomento che ci occupa: «Non si è infine ritenuto di poter accogliere l'osservazione relativa all'art. 23 (in relazione all'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 dallo stesso modificato), risultando l'intervento sull'art. 23 della legge n. 689 del 1981 coerente con l'intento di deflazionare il carico di lavoro della Corte di cassazione, intento perseguito anche mediante la modificazione dell'art. 339 terzo comma, c.p.c., sul cui merito le Commissioni non hanno sollevato obiezioni, ed idoneo a tale fine. (...) L'articolo 26 procede, in primo luogo, all'abrogazione dell'art. 23 ultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 il quale attualmente stabilisce che la sentenza resa all'esito del giudizio di opposizione è inappellabile ma è ricorribile per cassazione. Questa abrogazione determina il ripristino del regime ordinario delle impugnazioni in questa materia: le sentenze rese dal giudice di pace saranno appellabili davanti al tribunale, mentre le sentenze pronunciate dal tribunale nelle materie ad esso riservate dall'art. 22 bis della legge n. 689/1981 e da altre disposizioni, lo saranno davanti alla Corte d'appello. Nella medesima prospettiva, è prevista l'appellabilità dell'ordinanza di cui al primo (in verità, si tratta del quinto, ndr) comma dell'art. 23 della legge n. 689 del 1981» (vedi: [www.giustizia.it/dis\\_legge/relazioni/cassazione\\_arbitrato\\_relazione.htm](http://www.giustizia.it/dis_legge/relazioni/cassazione_arbitrato_relazione.htm)).

(3) Per una disamina complessiva del procedimento di emissione dell'ordinanza-ingiunzione e della relativa tutela amministrativa, con riguardo anche ai nuovi ricorsi di cui agli artt. 16 e 17 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124 e giurisdizionale, sia consentito fare rinvio a P. Rausei, La nuova ispezione in azienda, in Dir. prat. lav. - Oro, 2004, 4, 157-194.

(4) La previsione normativa del ricorso giudiziario in opposizione, di cui si tratta nel testo, trova la sua scaturigine nella esigenza di assegnare al cittadino ogni forma di tutela a fronte

(segue)

La giurisdizione riguardo a tale procedimento che attiene, quindi, alle opposizioni ai provvedimenti sanzionatori amministrativi spetta, in via esclusiva, al giudice ordinario (5).

Ciò nondimeno, fra le prime questioni da approfondire in argomento vi è l'individuazione del giudice competente a trattare e a decidere del ricorso in opposizione. Il testo originario della legge di depenalizzazione era molto netto e chiaro nel determinare l'organo della giurisdizione ordinaria competente a decidere della opposizione all'ordinanza-ingiunzione emessa dagli uffici periferici del Ministero del lavoro.

Il primo comma dell'art. 22 stabiliva, infatti, che era il Pretore competente a decidere sui ricorsi in opposizione. Successivamente, dopo la soppressione degli uffici del Pretore, ad opera del D. Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, anche la competenza in materia di opposizione ad ordinanza-ingiunzione è stata trasferita, unitamente a tutte le altre, al giudice unico di Tribunale, in composizione monocratica (6).

#### Note:

(continua nota 4)

della irrogazione di una sanzione amministrativa da parte di organismi statali o comunque burocratici. In questo senso già la relazione del Ministro Bonifacio al primo progetto di legge, presentato alla Camera dei Deputati nel 1977 (Atti, n. 1799, 13). Conforme,

con riferimento al diritto di difesa costituzionalmente garantito (artt. 24 e 113 Cost.), anche l'opinione di: F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative*, Celt, Piacenza, 2005, 520-522; A. Gaspari, *Le ispezioni del Ministero del lavoro*, in A. Gaspari, A. Guadagnino, *Le ispezioni in azienda: obblighi, poteri e tutele dopo il D.Lgs. 124/2004*, Iuridica Editrice, Roma, 2005, 117; P. Rausei, *Opposizione all'ordinanza-ingiunzione: modalità di notifica*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, 18, 1215.

(5) Nonostante l'ordinanza-ingiunzione sia a tutti gli effetti un provvedimento amministrativo, in ragione del fatto che la determinazione delle sanzioni pecuniarie amministrative deriva, invero, in modo pressoché totalmente vincolato dall'accertamento dell'illecito amministrativo presupposto e non già dall'esercizio di un potere discrezionale puro della pubblica amministrazione, cfr. P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 1999, 256-257; V. Andrioli, *Il contenzioso civile delle sanzioni amministrative*, in *Dir. giur.*, 1981, 4, 769; F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative cit.*, 446. Vale la pena segnalare che l'art. 24 della legge n. 689/1981 deroga alla previsione generale richiamata nel testo, assegnando la competenza a decidere al giudice penale quando l'esistenza di un reato dipende dall'accertamento di una violazione amministrativa e per questa non è stato effettuato il pagamento in misura ridotta, in tal caso, in effetti, il giudice penale competente a conoscere del reato è competente a decidere anche sull'illecito amministrativo e ad applicare, in uno con la sentenza di condanna, la sanzione pecuniaria amministrativa stabilita per la violazione amministrativa; cfr. sul punto A. Gaspari, *Le ispezioni del Ministero del lavoro cit.*, 117-118. La connessione col fatto di reato, peraltro, dà luogo ad una vis attrattiva che la Suprema Corte ha confermato in misura molto ampia stabilendo che la competenza del giudice penale resta ferma anche in caso di patteggiamento (applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p.), in questo caso, infatti, il giudice penale sarà tenuto a pronunciarsi, in via separata, sulla violazione amministrativa, così in *Cass. pen.*, sez. IV, 17 giugno 2003, n. 26402, si veda ancora F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative cit.*, 626-627.

(6) Così, per tutti, P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative cit.*, 264-265; F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative cit.*, 449-450.

### Legge 24 novembre 1981, n. 689

#### Art. 23 come modificato dall'art. 26 D.Lgs. n. 40/2006 (Giudizio di opposizione)

1. Il giudice, se il ricorso è proposto oltre il termine previsto dal primo comma dell'art. 22, ne dichiara l'inammissibilità con ordinanza ricorribile per cassazione.
2. Se il ricorso è tempestivamente proposto, il giudice fissa l'udienza di comparizione con decreto, steso in calce al ricorso, ordinando all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima della udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione. Il ricorso ed il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente o, nel caso sia stato indicato, al suo procuratore, e all'autorità che ha emesso l'ordinanza.
3. Tra il giorno della notificazione e l'udienza di comparizione devono intercorrere i termini previsti dall'art. 163-bis del codice di procedura civile.
4. L'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente; l'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati.
5. Se alla prima udienza l'opponente o il suo procuratore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, il giudice, con ordinanza appellabile, convalida il provvedimento opposto, ponendo a carico dell'opponente anche le spese successive all'opposizione.
6. Nel corso del giudizio il giudice dispone, anche d'ufficio, i mezzi di prova che ritiene necessari e può disporre la citazione di testimoni anche senza la formulazione di capitoli.
7. Appena terminata l'istruttoria il giudice invita le parti a precisare le conclusioni ed a procedere nella stessa udienza alla discussione della causa, pronunciando subito dopo la sentenza mediante lettura del dispositivo. Tuttavia, dopo la precisazione delle conclusioni, il giudice, se necessario, concede alle parti un termine non superiore a dieci giorni per il deposito di note difensive e rinvia la causa all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine per la discussione e la pronuncia della sentenza.
8. Il giudice può anche redigere e leggere, unitamente al dispositivo, la motivazione della sentenza, che è subito dopo depositata in cancelleria.
9. A tutte le notificazioni e comunicazioni occorrenti si provvede d'ufficio.
10. Gli atti del processo e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta.
11. Con la sentenza il giudice può rigettare l'opposizione, ponendo a carico dell'opponente le spese del procedimento o accoglierla, annullando in tutto o in parte l'ordinanza o modificandola anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta. Nel giudizio di opposizione davanti al giudice di pace non si applica l'art. 113, secondo comma, del codice di procedura civile.
12. Il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente.

Nessun rilievo può avere, infatti, in senso contrario, il tentativo di sviare la competenza sui ricorsi in opposizione contro le ordinanze delle Direzioni provinciali del lavoro dal Tribunale al Giudice di Pace in ragione del disposto dell'art. 22 bis della legge n. 689/1981, introdotto dall'art. 98 del D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, in quanto proprio tale norma, espressamente, afferma che

«l'opposizione si propone davanti al Tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro» (art. 22 bis, comma 1, lett. a).

## Giudice ordinario o del lavoro?

Diversamente, non appare ancora chiaro, neppure nel *decisum* giurisprudenziale in materia, se dinanzi al Tribunale le opposizioni avverso le ordinanze-ingiunzione delle Direzioni del lavoro debbano essere incardinate nel ruolo del Giudice unico ordinario oppure, al contrario, in quello del Giudice del lavoro.

Di recente, infatti, la Suprema Corte, con sentenza sez. lav., n. 16203 del 28 ottobre 2003 (7), ha ritenuto che competente a decidere in primo grado del ricorso di opposizione all'ordinanza emanata dal Direttore della Direzione provinciale del lavoro per violazione di norme in materia di lavoro sia il Tribunale in funzione di Giudice del lavoro (8).

Appena qualche mese più tardi, il Tribunale di Ascoli Piceno, sezione lavoro, con ordinanza del 3 febbraio 2004 (9), ha deciso esattamente nel senso opposto trasmettendo gli atti di causa al Presidente del Tribunale per la inapplicabilità del rito speciale e per l'insussistenza della competenza del Giudice del lavoro al procedimento avviato con ricorso in opposizione a ordinanza-ingiunzione.

Da ultimo, il Tribunale di Teramo, Ufficio del Giudice unico, con ordinanza del 18 gennaio 2006 (10) è tornato sulla questione ribadendo gli assunti della Suprema Corte, segnalando la competenza del Giudice del lavoro.

La questione, pertanto, merita un sicuro chiarimento, proprio riandando alla fonte normativa che differenzia i diversi procedimenti in materia.

In realtà, l'art. 35 della legge n. 689/1981, ha distinto effettivamente tre situazioni tipiche:

1) la prima riguarda le violazioni amministrative che pure consistono in una evasione contributiva (comma 2), oggi abolite per effetto dell'art. 116, comma 12, della legge n. 388/2000. Qui, attraverso l'ordinanza-ingiunzione, gli Enti gestori riscuotono contributi e sanzione amministrativa e l'opposizione all'ordinanza va proposta nel termine di cui all'art. 22 della legge n. 689/1981, ma al giudizio si applicano le norme sulle controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie (art. 35, comma 4);

2) la seconda fattispecie considerata dall'art. 35 della legge n. 689/1981 riguarda la violazione che non consiste, per sé sola considerata, in una evasione contributiva, ma che pure può in concreto determinarla (comma 3), parimenti abolita risulta anche in questo caso la san-

zione amministrativa (art. 116, comma 12, della legge n. 388/2000), ma in termini procedurali anche qui gli Istituti previdenziali, in caso di omesso o parziale versamento di contributi o premi, con la medesima ordinanza-ingiunzione richiedono il pagamento dei contributi ed applicano la sanzione amministrativa e l'opposizione è, pertanto, trattata dal giudice del lavoro;

3) la terza situazione tipica definita dall'art. 35, invece, è propriamente quella che riguarda le ordinanze-ingiunzione emanate dalle Direzioni provinciali del lavoro: si

Note:

(7) Su questa sentenza vedi anche le riflessioni di M. Parisi, *Giudizio del lavoro e opposizione a ordinanza del Ministero*, in *Guida al lavoro*, 2004, 9, 29 e segg.

(8) *Contra*, in fattispecie assegnata al giudice del lavoro e trattata col rito lavoristico, Cass. civ., sez. lav., 18 marzo 1998, *Isp. prov. lav. Genova c. Martino*, dove si parla testualmente di «errata trattazione con il rito del lavoro».

(9) Tribunale di Ascoli Piceno - sezione lavoro - Giudice P.G. Palestini - Ordinanza 3 febbraio 2004: «Il presente giudizio non è devoluto alla cognizione del giudice del lavoro nelle forme del rito speciale, ma al giudice ordinario nelle forme di cui agli artt. 22 e segg. della legge n. 689/1981. La legge n. 689/1981, all'art. 35, ha distinto tre situazioni e però ha ricondotto le prime due ad un regime comune. La prima situazione è connotata dal fatto che la violazione della norma punita con sanzione amministrativa pecuniaria consiste in una evasione contributiva (comma secondo). Attraverso il medesimo meccanismo dell'ordinanza-ingiunzione, gli Enti gestori riscuotono contributi e sanzione amministrativa. L'opposizione all'ordinanza-ingiunzione va proposta nel termine stabilito dall'art. 22 della legge n. 689/1981, ma al giudizio si applicano le norme sulle controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie (comma quarto). Dispone il quinto comma che si osservano, in quanto applicabili, varie altre norme della legge, tra le quali quelle relative all'accertamento e contestazione della violazione. La seconda situazione si connota per il tratto che la violazione non consiste per sé in una evasione contributiva, ma può determinarla, sì che, se viene accertato che dalla violazione è derivato nel caso concreto l'omesso o parziale versamento di contributi o premi, con la stessa ordinanza-ingiunzione è richiesto da parte degli Enti previdenziali il pagamento dei contributi ed è applicata la sanzione amministrativa (Cass. civ. 11 aprile 1996 n. 3367). Quanto alla disciplina, questa seconda situazione è assimilata alla prima (comma terzo). Terza, ultima e residuale situazione è quella della violazione che non consiste in un omesso o parziale versamento di contributi e rispetto alla quale la sanzione amministrativa è applicata a prescindere da un accertamento sul fatto che abbia o no dato luogo ad evasione contributiva (settimo comma, Corte cost. 3 ottobre 1990 n. 433, cui è da aggiungere l'orientamento giurisprudenziale formatosi in materia di violazione delle norme sul collocamento, recente manifestazione del quale è Cass. civ. 17 agosto 1998 n. 8074). È previsto che si osservino «le disposizioni delle sezioni I e II» del primo capo della legge n. 689/1981, in quanto applicabili. Pertanto, come chiarito dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 433/1990 ed in quella di cui al n. 398/2000 e dalla Suprema Corte di cassazione nelle sentenze già richiamate ed in quelle conformi di cui ai nn. 9725/2000, 5050/1999 e 11488/1991, la competenza del giudice del lavoro scatta solo laddove si tratti di ordinanza-ingiunzione emessa (esclusivamente) da Enti previdenziali, aventi ad oggetto, diretto o derivato, omissioni contributive e contenenti ordine di pagamento sia della sanzione che dei contributi evasi. Ne deriva che il caso concreto, di un ricorso proposto per violazioni formali nei confronti di un Ente non previdenziale, nelle forme del rito speciale dinanzi al giudice del lavoro, deve essere ricondotto alla terza delle situazioni tipiche descritte dall'art. 35, in particolare a quella prevista dal settimo comma dell'art. 35 della legge n. 689/1981. Conseguisce il riconoscimento della applicabilità del rito ordinario, la devoluzione al giudice ordinario e non al Giudice del lavoro, la necessità di conversione del rito ex art. 427 c.p.c., la trasmissione degli atti al Presidente del Tribunale per le determinazioni sulla prosecuzione del giudizio. Per questi motivi rileva l'inapplicabilità al presente giudizio del rito speciale e l'insussistenza della competenza di questo Giudice del lavoro. Dispone la trasmissione degli atti al Presidente del Tribunale per i provvedimenti ex art. 427 c.p.c. e consequenziali».

(10) Tribunale di Teramo - Ufficio del Giudice unico - Giudice A. Di Girolamo - Ordinanza 18 gennaio 2006: «Il Giudice rilevato che in effetti la presente controversia deve essere trattata dal Giudice del lavoro con il rito speciale di cui agli artt. 415 e seguenti c.p.c., vertendo sulla legittimità della Ordinanza Ingiunzione emessa dalla Direzione provinciale del lavoro di Ascoli Piceno in materia infortunistica rimette, pertanto, la causa al Presidente di Sezione per la riassunzione secondo tabella».

tratta delle violazioni che non consistono, né direttamente né indirettamente, in un omesso o parziale versamento di contributi e premi (comma 7). Per quest'ultima fattispecie la legge n. 689/1981 devolve la competenza a trattare del ricorso che concerne il provvedimento ingiuntivo delle relative sanzioni al giudice unico ordinario.

La competenza del giudice del lavoro, dunque, opera esclusivamente quando si tratti di ordinanza-ingiunzione emessa da Istituti o Enti previdenziali, aventi ad oggetto, diretto o derivato, omissioni contributive e contenenti specifici ordini di pagamento.

Pertanto, il ricorso proposto per violazioni formali avverso un'ordinanza-ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro va ricondotto alla terza delle situazioni ora descritte, così come previste dal testo originario dell'art. 35 della legge n. 689/1981: ne consegue, evidentemente, il riconoscimento della applicabilità del rito ordinario e la inevitabile devoluzione al giudice ordinario e non al giudice del lavoro della trattazione del ricorso in opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione (11).

D'altro canto, come meglio si vedrà nel prosieguo, il processo di opposizione è di gran lunga più accelerato e semplificato rispetto allo stesso rito del lavoro (il convenuto può costituirsi fino all'udienza; istanze ed eccezioni possono essere proposte fino all'udienza di comparizione nonostante la ritardata costituzione; la costituzione può avvenire anche informalmente, con la mera comparizione personale; i poteri dispositivi del giudice sulla prova sono amplissimi; non vi è un termine per il deposito della sentenza; non è necessario il patrocinio tecnico) (12), al punto da insistere necessariamente per il radicamento di competenza ora evidenziato.

#### Legge 24 novembre 1981, n. 689

##### Art. 22 (Opposizione all'ordinanza - ingiunzione)

1. Contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca, gli interessati possono proporre opposizione davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione individuata a norma dell'articolo 22 bis, entro il termine di 30 giorni dalla notificazione del provvedimento.
2. Il termine è di 60 giorni se l'interessato risiede all'estero.
3. L'opposizione si propone mediante ricorso, al quale è allegata l'ordinanza notificata.
4. Il ricorso deve contenere altresì, quando l'opponente non abbia indicato un suo procuratore, la dichiarazione di residenza o la elezione di domicilio nel comune dove ha sede il giudice adito.
5. Se manca l'indicazione del procuratore oppure la dichiarazione di residenza o la elezione di domicilio, le notificazioni al ricorrente vengono eseguite mediante deposito in cancelleria.
6. Quando è stato nominato un procuratore, le notificazioni e le comunicazioni nel corso del procedimento sono effettuate nei suoi confronti secondo le modalità stabilite dal codice di procedura civile.
7. L'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento, salvo che il giudice, concorrendo gravi motivi, disponga diversamente con ordinanza inoppugnabile.

## Competenza territoriale inderogabile

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 22 della legge n. 689/1981, il ricorso in opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione deve essere proposto «davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione».

La competenza per territorio così individuata deve ritenersi inderogabilmente sancita, così come sottolineato dalla giurisprudenza (13).

Sebbene, infatti, la norma non disponga espressamente nel senso della inderogabilità della competenza per territorio, tuttavia, deve concordarsi con quanti considerano tale inderogabilità derivata dall'oggetto dell'opposizione e cioè dalla ordinanza-ingiunzione che costituisce titolo esecutivo e, pertanto, dal fatto che il ricorso in opposizione si volge a contestare il diritto dell'autorità amministrativa a ingiungere il pagamento della sanzione e a esigerlo coattivamente (14).

Ne deriva che, per effetto dell'art. 38, comma 1, c.p.c., l'eventuale incompetenza può essere rilevata anche d'ufficio, ma non oltre la prima udienza di trattazione. Quanto al luogo della commessa violazione deve ritenersi che esso non possa sempre coincidere con il luogo dell'accertamento dell'illecito amministrativo, come invece seguita a sostenere la giurisprudenza maggioritaria della Suprema Corte (15).

In particolare, nel contesto delle violazioni in materia di lavoro, il luogo dell'illecito coincide con quello nel quale si sono svolte le prestazioni lavorative da cui sono emersi i profili di illiceità contestati e sanzionati.

In questo senso si è espressa, peraltro, la Corte costituzionale (16), rilevando che l'art. 22 della legge n. 689/1981 pur non facendo alcuna distinzione in merito al luogo dell'azione o dell'omissione e al luogo nel quale l'illecito risulta integrato in tutti i suoi elementi, fa senza dubbio espresso riferimento al luogo di commissione dell'illecito che non può certo coincidere sempre, e piano, col luogo dell'accertamento (17).

Sotto questo profilo, più correttamente, da ultimo, sembrano essersi orientati i giudici di legittimità (18) stabilendo che:

#### Note:

(11) Così già in P. Rauseri, *La nuova ispezione in azienda cit.*, 182-183.

(12) Sul punto si vedano: M. Parisi, *Giudizio del lavoro e opposizione a ordinanza del Ministero cit.*, 31; A. Gaspari, *Le ispezioni del Ministero del lavoro cit.*, 123.

(13) Cass. civ., sez. I, 17 novembre 1990, n. 11131; Cass. civ., Sez. un., 17 giugno 1988, n. 4131.

(14) Così anche F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative cit.*, 451-452.

(15) Si veda, ex multis, Cass. civ., sez. I, 27 novembre 1996, n. 10561, in *Giust. civ. mass.*, 1996, 1611; Cass. civ., sez. I, 12 luglio 1996, n. 6346 in *Giust. civ. mass.*, 1996, 982.

(16) Cfr. Corte cost., ord. 14 ottobre 1993, n. 375, in *Giur. cost.*, 1993, I, 3077.

(17) Si vedano in proposito le argomentazioni, qui condivise, di P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative cit.*, 270-271.

(18) Cass. civ., sez. I, 11 luglio 2003, n. 10917, riportata da F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative cit.*, 451.

«in tema di sanzioni amministrative (...) il luogo della commissione dell'illecito è da reputarsi coincidente con il luogo dell'accertamento in relazione al presumibile perfezionarsi dell'infrazione nel posto in cui ne vengono acclarati gli elementi costitutivi, ovvero venga constatata parte della condotta attiva o passiva del trasgressore in sé idonea ad integrare contegno sanzionabile. L'operatività di detta presunzione deve tuttavia essere esclusa, per assenza della base logica su cui riposa, quando la stessa imputazione indichi un luogo della commissione del fatto diverso da quello dell'accertamento, relegando questo a mero luogo del reperimento delle prove di un illecito commesso altrove».

## Soggetti legittimati a ricorrere

La legittimazione attiva alla presentazione del (e, quindi, all'azione processuale con) ricorso in opposizione è in capo a ciascun destinatario dell'ordinanza-ingiunzione: il primo comma dell'art. 22 parla di soggetti «interessati».

La legittimazione a proporre opposizione è fatta derivare dall'interesse giuridico, e non quindi di mero fatto, alla rimozione, integrale o parziale, del provvedimento sanzionatorio ingiuntivo da parte del destinatario dello stesso (19).

La questione della corretta individuazione dei soggetti legittimati attivi, peraltro, va affrontata e risolta alla luce della natura stessa del giudizio di opposizione, che la legge costruisce formalmente come impugnazione del provvedimento ingiuntivo, nel quale l'opponente assume le vesti processuali di attore, pur essendo di fatto convenuto.

Attore, con specifico riguardo ai profili connessi all'onere della prova, infatti, non è il ricorrente-opponente, ma piuttosto la pubblica amministrazione ingiungente-opposta, come si ricava dal dato testuale dell'art. 23, comma 2, della legge n. 689/1981 che impone alla Direzione provinciale del lavoro che ha emanato l'ordinanza-ingiunzione impugnata di depositare in cancelleria, almeno dieci giorni prima dell'udienza, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento e alla contestazione o notificazione della violazione.

Analogamente si rinvia nell'odierno ultimo comma (dopo la modifica del D.Lgs. n. 40/2006) dello stesso articolo che impone al giudice dell'opposizione di accogliere il ricorso quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente per gli illeciti contestati e sanzionati.

D'altra parte, autore della violazione amministrativa può essere esclusivamente la persona fisica che rappresenta il datore di lavoro e che, con una azione colpevole, ha commesso il fatto o ha tenuto il comportamento previsto dalla norma come illecito (20); mentre l'art. 6, comma 3, della legge n. 689/1981 stabilisce la responsabilità solidale della persona giuridica o dell'ente collettivo e, in generale, «dell'imprenditore», per gli illeciti che siano stati realizzati dal rappresentante legale o da altro soggetto delegato nell'esercizio delle proprie funzioni.

Dunque, la sanzione pecuniaria amministrativa, come tale, è posta a carico esclusivamente del trasgressore, mentre il soggetto nel cui interesse l'illecito è stato commesso è obbligato in solido al pagamento della

somma, fermo restando il diritto di regresso per il responsabile solidale nei confronti del trasgressore.

Per far valere la responsabilità diretta e solidale, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981, la contestazione o la notificazione degli illeciti deve essere ritualmente avvenuta, entro 90 giorni dall'accertamento, tanto nei confronti del trasgressore, quanto nei riguardi della società, ente o altra persona fisica obbligata in solido (21).

Entrambi i soggetti, trasgressore e obbligato in solido, quindi, così come possono presentare, entro 30 giorni dalla contestazione o notificazione, scritti difensivi o chiedere di essere sentiti di persona, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689/1981, analogamente possono proporre opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione, ai sensi del successivo art. 22, essendo entrambi destinatari del provvedimento.

Anche l'obbligato in solido, quindi, sarà legittimato attivo nella proposizione del ricorso in opposizione, purché, come segnala la Suprema Corte, nel caso concreto abbiano trovato effettiva attuazione la contestazione/notificazione e la notificazione dell'ordinanza-ingiunzione contestuale ad entrambi gli interessati (22).

D'altronde, si è posta in giurisprudenza anche la questione se fra i diversi destinatari dell'ordinanza-ingiunzione possa sorgere e configurarsi, su di un piano squisitamente processuale, una ipotesi di litisconsorzio.

Sul punto si registra una difformità di orientamenti: quello maggioritario - che, a parere di chi scrive, sembra doversi condividere - esclude la sussistenza di un litisconsorzio necessario, ribadendo l'autonomia delle posizioni del trasgressore e dell'obbligato solidale (23); quello minoritario, emerso proprio in tema di opposizione ad una ordinanza-ingiunzione di una Direzione provinciale del lavoro, afferma il configurarsi di un vero e proprio litisconsorzio necessario tra la persona giuridica e il responsabile dell'illecito, che renderebbe procedibile l'opposizione soltanto se ad entrambi sia assicurata la possibilità di partecipare al giudizio (24).

Sotto il profilo della capacità a stare in giudizio, a norma dell'art. 23, comma 4, della legge n. 689/1981, l'opponente può stare in giudizio personalmente, senza la necessità di avvalersi del patrocinio tecnico di un procuratore, difendendo in proprio.

### Note:

(19) Cass. civ., sez. I, 22 luglio 1996 n. 6573 in Giust. civ. mass., 1996, 1026 Cfr. in dottrina P. Cerbo, Le sanzioni amministrative cit., 280-281; F. Bartolini, Il codice delle violazioni amministrative cit., 456-457.

(20) Per questo si veda quanto già argomentato in P. Rausei, La nuova ispezione in azienda cit., 107-114.

(21) Mancando la contestazione/notificazione, ai sensi del medesimo art. 14, comma 6 l'obbligazione di pagare la somma si estingue in capo al soggetto per il quale l'adempimento è stato omesso.

(22) Cfr. Cass. civ., sez. lav., 21 dicembre 2001, n. 16154.

(23) In questa direzione, ex multis, Cass. civ., sez. lav., 10 settembre 2003 n. 13283; Cass. civ., sez. I, 21 novembre 2001, n. 14635; Cass. civ., sez. lav., 23 gennaio 1998 n. 648 in Giust. civ. mass., 1998, 144; Cass. civ., sez. lav., 13 dicembre 1997, n. 12634 in Giust. civ. mass., 1997, 2371; Cass. civ., sez. I, 30 giugno 1997, n. 5833 in Giust. civ. mass., 1997, 1087.

(24) Così Cass. civ., sez. lav., 17 gennaio 1998, n. 415 in Foro it., 1998, I, 790.

## Legittimato passivo: la Dpl

La legittimazione passiva nel giudizio di opposizione deve senza dubbio individuarsi in capo alla sola Direzione provinciale del lavoro che ha irrogato la sanzione e, quindi, ha emanato l'ordinanza-ingiunzione oggetto di ricorso (25).

Secondo la Suprema Corte (26), infatti,

«la legittimazione passiva, in detto giudizio d'opposizione, compete all'autorità che ha reso il provvedimento opposto, la quale agisce in virtù di specifica autonomia funzionale, anche quando abbia la veste di organo periferico dello Stato, e tale legittimazione resta ferma pure in caso d'impugnazione, in difetto di diversa previsione».

Altro indirizzo giurisprudenziale, seppure minoritario e non condivisibile, tende a riconoscere la legittimazione passiva non soltanto in capo all'amministrazione cui appartiene l'organo che ha emesso il provvedimento opposto, ma altresì al soggetto reale destinatario dei proventi delle somme dovute dal trasgressore e dagli altri destinatari dell'ordinanza-ingiunzione a titolo di sanzioni pecuniarie amministrative (27).

Quanto alla capacità a stare in giudizio, in base alle previsioni contenute nell'art. 23, comma 4, della legge n. 689/1981, anche la Direzione provinciale del lavoro può stare in giudizio personalmente, senza la necessità di avvalersi del patrocinio tecnico dell'organo di difesa legale dello Stato.

In deroga alle norme che disciplinano la rappresentanza in giudizio delle amministrazioni statali (R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611), infatti, l'ufficio periferico del Ministero del lavoro che ha emanato il provvedimento opposto sta in giudizio in persona del Direttore pro tempore, ovvero, per espressa previsione normativa, per mezzo di funzionari appositamente delegati (28).

La soluzione da ultimo cennata è quella prescelta nella prassi ordinaria delle Direzioni provinciali del lavoro, laddove il funzionario coordinatore dell'Ufficio affari legali e Contenzioso viene delegato dal dirigente dell'ufficio a rappresentare e difendere l'amministrazione nei processi di opposizione, avendo cura della costituzione in giudizio, della preparazione e redazione degli atti difensivi, dello studio della causa e della relativa sequela processuale (29).

## Termine per presentare il ricorso

A norma del primo e del secondo comma dell'art. 22 della legge n. 689/1981, l'opposizione va presentata entro il termine di 30 giorni, 60 giorni se l'interessato risiede all'estero, dalla notificazione del provvedimento o dall'esito dei nuovi ricorsi amministrativi (30).

Ai sensi del successivo art. 23, comma 1, se il ricorso viene presentato oltre il termine anzidetto il giudice, anche d'ufficio, deve dichiararlo inammissibile con ordinanza.

Proprio tale conseguenza della inosservanza del termine di presentazione del ricorso incide sulla qualificazione dello stesso come termine perentorio ovvero di decadenza (31).

Il termine, secondo le regole proprie del processo civi-

le, si computa seguendo il calendario comune (32), senza calcolare il dies a quo (vale a dire il giorno della notifica dell'ordinanza-ingiunzione) e calcolando, invece, il dies ad quem (cioè il giorno finale della scadenza del termine) (33).

## Sospensione feriale

Un importante profilo relativo ai termini di presentazione del ricorso in opposizione, attiene alla inclusione di tale giudizio fra quelli per i quali trova applicazione la sospensione dei termini nel periodo feriale, con le conseguenti implicazioni circa la tempestività dell'azione processuale (34).

L'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, stabilisce la sospensione del decorso dei termini processuali nel periodo feriale, compreso tra il 1° agosto e il 15 settembre di ogni anno, mentre il successivo art. 3 precisa che, in materia civile, la sospensione non trova applicazione alle controversie di lavoro o previdenza.

Note:

(25) Si vedano in argomento P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative cit.*, 282-283; F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative cit.*, 458-459.

(26) In tal senso, testualmente, Cass. civ., sez. I, 26 ottobre 1989, n. 4444, in *Giust. civ. mass.*, 1989 fasc. 10 conformi anche Cass. civ., sez. I, 3 marzo 1998, n. 2344; Cass. civ., sez. I, 6 aprile 2001, n. 5111.

(27) Cfr. Cass. civ., sez. I, 30 agosto 1995, n. 9152, in *Giust. civ. mass.*, 1995, 1566.

(28) Secondo la Suprema Corte la «delega» al funzionario che rappresenta la Direzione provinciale del lavoro deve essere rilasciata sia a norma dell'art. 83 c.p.c., sia con riguardo alla regolarità amministrativa ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241: così Cass. civ., sez. I, 15 marzo 2001, n. 3761. Peraltro, la delega in questione non deve essere allegata agli atti o prodotta nel fascicolo di parte, è sufficiente che sia esistente alla data di costituzione in giudizio e di comparizione del funzionario in udienza e che se ne dia atto nel verbale d'udienza e nella comparsa di risposta o di deduzioni che lo stesso deposita in atti: così Cass. civ., sez. I, 17 luglio 2001, n. 9710.

(29) Tanto ciò è consolidato che in occasione della introduzione di una nuova competenza processuale, in materia di impugnazione dei contratti di lavoro certificati ai sensi degli artt. 75 e segg. D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 in capo ai medesimi funzionari il D.Lgs. 6 ottobre 2004, n. 251, ha espressamente stabilito, all'art. 21, che: «I dirigenti, o i funzionari da essi delegati, delle Direzioni provinciali del lavoro, incaricati della rappresentanza nei giudizi di opposizione ai sensi degli articoli 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 rappresentano e difendono, nell'ambito delle attività istituzionali dell'Amministrazione e senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nei giudizi di cui all'articolo 80 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276». Sia consentito sul punto rinviare a P. Rausei, *Le novità del correttivo alla Riforma lavoro*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, 43, XVI-XVII.

(30) Si vedano in argomento P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative cit.*, 276-278.

(31) Così Cass. civ., sez. I, 20 dicembre 2002, n. 18145. In dottrina F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative cit.*, 460.

(32) Le festività ricadenti nel periodo vengono computate nel termine, se il giorno di scadenza è festivo il termine è prorogato di diritto al primo giorno seguente non festivo, analogamente per quanto concerne i termini per il compimento degli atti processuali svolti fuori dell'udienza che scadono nella giornata del sabato, ai sensi dell'art. 155 c.p.c., come modificato dall'art. 2, legge n. 263/2005.

(33) Non si tratta, infatti, di un termine espresso in «giorni liberi» e, pertanto, si considera effettivamente scaduto «alla fine dell'ultimo giorno in esso ricompreso», così testualmente F. Bartolini, op. loc. ult. cit.

(34) Cfr. in argomento M. Tatarelli, *Opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione: sospensione nel periodo feriale e legittimazione all'impugnazione*, in *Mass. giur. lav.*, 2002, 4, 287 e segg.

L'art. 3 della legge n. 742/1969, dunque, fa riferimento esplicito alle controversie di lavoro e di previdenza, non, invece, alle controversie regolate con il rito del lavoro: la natura della causa, e non la specialità del rito, costituisce la condizione che determina l'esigenza di una sollecita trattazione e, di conseguenza, la non operatività della sospensione dei termini feriali.

La Suprema Corte ha precisato, più volte, che il procedimento di opposizione ai sensi degli artt. 22 e 23 della legge n. 689/1981, non rientra tra quelli per i quali l'art. 3 della legge n. 742/1969 dispone la non applicabilità della sospensione dei termini nel periodo feriale (35).

Né a conclusioni diverse, secondo i giudici di legittimità, può condurre il fatto che si discuta comunque di violazioni afferenti la materia del lavoro o della previdenza ed assistenza obbligatorie, giacché il procedimento di opposizione, come pure sopra si segnalava a proposito della competenza del giudice, rientra nel novero delle controversie indicate negli artt. 409 e 442 c.p.c., soggette al rito del lavoro, solo nei casi di cui all'art. 35, commi 2 e 3.

## Ordinanza d'inammissibilità

Qualche cenno merita, soprattutto in ragione delle modifiche ora introdotte dal D.Lgs. n. 40/2006, l'ordinanza del giudice dell'opposizione che dichiara, ai sensi dell'art. 23, comma 1, della legge n. 689/1981, l'inammissibilità.

Come sancito dalla giurisprudenza (36) la dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione per tardività del ricorso è in ogni caso doverosa, pertanto, ove sia stata omessa in sede di prima udienza, essa va effettuata anche nel successivo corso del giudizio.

L'ordinanza dichiarativa della inammissibilità del ricorso, pur nel silenzio della legge, deve essere notificata all'opponente (e non semplicemente comunicata), anche al fine di far decorrere i termini per l'eventuale impugnazione della stessa.

Avverso tale ordinanza, peraltro, lo stesso art. 23, comma 1, stabilisce che l'opponente possa presentare ricorso per cassazione: si tratta, allo stato attuale, dopo le novità del D.Lgs. n. 40/2006, dell'unico ricorso diretto in cassazione che permane nel contesto normativo del ricorso in opposizione, dopo il trasferimento al giudice d'appello delle impugnazioni relative all'ordinanza giudiziale di convalida del provvedimento opposto per inattività dell'opponente e alla stessa sentenza che decide dell'opposizione.

Il ricorso per cassazione riguarderà propriamente l'eventuale violazione di legge e garantisce l'interessato, in un sistema processuale costituzionalmente orientato, rispetto al rischio di vedersi privato in modo definitivo della possibilità di opporsi al provvedimento ingiuntivo della pubblica amministrazione (37).

Anche questa forma di impugnazione, peraltro, deve essere proposta con atto notificato alla controparte, e cioè alla Direzione provinciale del lavoro che ha emesso l'ordinanza-ingiunzione opposta, tanto più che, come precisato dalla giurisprudenza (38), l'ordinanza giudiziale di inammissibilità può essere pronunciata inaudita altera pars, prima ancora che all'ufficio peri-

ferico ministeriale venga ad essere notificato il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza di comparizione.

## Forma dell'opposizione

L'opposizione all'ordinanza-ingiunzione, come anticipato, si propone mediante ricorso (39), al quale deve essere allegato (40) il provvedimento notificato che viene opposto (art. 22, comma 3, legge n. 689/1981).

Il ricorso deve contenere, a norma dell'art. 125, comma 1, c.p.c., alcuni elementi essenziali:

- l'ufficio giudiziario al quale il ricorso è rivolto (Tribunale competente per territorio);
- le generalità anagrafiche e fiscali dell'opponente;
- l'indicazione dell'amministrazione che ha notificato il provvedimento (Direzione provinciale del lavoro);
- l'oggetto e cioè i contenuti della domanda proposta (annullamento o modifica dell'ordinanza-ingiunzione, cd. petitum);
- le ragioni della domanda (i fondamenti giuridici e di fatto che sostengono l'opposizione, cd. causa petendi);
- le conclusioni (vale a dire le richieste finali dirette al giudice, cd. petitum immediato);
- la sottoscrizione dell'opponente (41), se sta in giudizio personalmente, oppure del suo difensore.

Come si nota, pertanto, il ricorso rappresenta lo strumento processuale con il quale è consentito all'opponente di contattare il giudice prima che avvenga qualsiasi contatto diretto con l'amministrazione pubblica irrogante: infatti, a differenza dell'atto di citazione, qui si ha l'editio actionis (e cioè l'esposizione iniziale delle

### Note:

(35) In questo senso, fra le altre: Cass. civ., sez. I, 15 luglio 2004, n. 13127; Cass. civ., sez. lav., 21 dicembre 2001, n. 16154; Cass. civ., sez. II, 22 maggio 2000, n. 6635; Cass. Civ., sez. III, 8 novembre 1999, n. 12430; Cass. civ., sez. I, 5 agosto 1996, n. 7146 (in Foro it., 1997, 2424, con nota di A. Travi). In dottrina cfr. A. Gaspari, Le ispezioni del Ministero del lavoro cit., 119.

(36) Cfr. Cass. civ., sez. III, 2 giugno 2000, n. 7365; vedi in dottrina F. Bartolini, Il codice delle violazioni amministrative cit., 524.

(37) Vedi ancora F. Bartolini, op. loc. ult. cit.

(38) Cfr. Cass. civ., sez. I, 21 marzo 2001, n. 4034; in dottrina F. Bartolini, Il codice delle violazioni amministrative cit., 525.

(39) Vedi in proposito P. Cerbo, Le sanzioni amministrative cit., 278-280.

(40) La ragione di siffatta allegazione è dettata dalla esigenza di mettere il giudice nelle condizioni di verificare fin da subito la tempestività dell'opposizione, peraltro deve ritenersi che in mancanza dell'originale, o della copia fotografica (che fa parimenti fede ove non contestata, art. 2719 c.c.), il giudice possa procedere, alternativamente, ad invitare l'opponente alla produzione documentale resa obbligatoria dal legislatore oppure alla fissazione dell'udienza di comparizione, nonostante la mancata produzione e l'omesso deposito. Mancano, infatti, nel testo della legge n. 689/1981, previsioni esplicite circa l'inammissibilità del ricorso privo dell'ordinanza-ingiunzione notificata, l'omessa allegazione non è dalla legge specificamente sanzionata. Cfr. Cass. civ., sez. un., 28 gennaio 2002, n. 1006; in dottrina ancora F. Bartolini, Il codice delle violazioni amministrative cit., 452-453.

(41) Secondo la prevalente giurisprudenza la sottoscrizione del ricorso è fatta dal soggetto che è responsabile personalmente delle violazioni amministrative per le quali sono state ingiunte le sanzioni mediante l'ordinanza-ingiunzione opposta, non quindi dal rappresentante legale della persona giuridica solidalmente responsabile: così Pret. A. scolari Piceno 13 luglio 1991, in Dir. e lav. Marche, 1992, 348. In dottrina cfr. A. Gaspari, Le ispezioni del Ministero del lavoro cit., 120.

pretese del ricorrente), ma non la vocatio in ius (ovvero la citazione in giudizio) (42).

Il ricorso in opposizione, poi, deve contenere l'indicazione del difensore (procuratore) o, in alternativa, la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio nel territorio del comune dove ha sede il giudice adito, in mancanza dell'una o dell'altra indicazione, le notificazioni al ricorrente vengono eseguite mediante deposito in cancelleria (art. 22, commi 4 e 5 legge n. 689/1981). Infine si tenga presente che a norma dell'art. 23 comma 10 della legge n. 689/1981, tutti gli atti del giudizio di opposizione «sono esenti da ogni tassa e imposta», ne consegue che il ricorso dovrà essere redatto su carta libera (normali fogli protocollo), senza essere assoggettato al contributo unificato di iscrizione a ruolo, di cui al D.Lgs. 30 maggio 2002, n. 115 che, appunto, esclude dal versamento i procedimenti che erano esenti da ogni tassa, diritto o imposta come quello di cui trattasi.

## Presentazione del ricorso

Con riferimento alla proposizione e alla presentazione del ricorso in opposizione, l'art. 22 della legge n. 689/1981 è stato fatto oggetto di una recente pronuncia di parziale illegittimità costituzionale dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 98 del 18 marzo 2004 (43), nella parte in cui «non consente l'utilizzo del servizio postale per la proposizione dell'opposizione».

Guardando, infatti, alla obiettiva esigenza, per l'ordinamento, di consentire al cittadino, presunto trasgressore, di reagire avverso gli esiti dell'accertamento amministrativo, al fine di evitare ogni abuso, la sent. n. 98/2004 della Corte cost. rileva testualmente come «il procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di pagamento, quale disciplinato dagli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981, si caratterizzi per una semplicità di forme del tutto peculiare, all'evidenza intesa a rendere il più possibile agevole l'accesso alla tutela giurisdizionale nella specifica materia».

Stona, infatti, secondo la Consulta, l'obbligo che l'art. 22 della legge n. 689/1981 rivolge al trasgressore, che vuole presentare opposizione all'ordinanza-ingiunzione, di depositare direttamente e personalmente, o per il tramite del suo procuratore, il ricorso introduttivo del giudizio alla cancelleria del giudice competente, escludendo l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dai servizi postali (44), tanto più che le esigenze di certezza, circa l'instaurazione del rapporto processuale, sono adeguatamente garantite anche attraverso il corretto e regolare utilizzo del plico raccomandato, espressamente previsto, in fattispecie analoghe, dallo stesso codice di rito (art. 134 disp. att. c.p.c.).

Per effetto della sent. n. 98/2004 della Corte costituzionale, quindi, a norma dell'art. 22 della legge n. 689/1981 il trasgressore che intende avanzare ricorso avverso l'ordinanza-ingiunzione che gli sia stata notificata dalla Direzione provinciale del lavoro potrà alternativamente e liberamente scegliere:

- di depositare personalmente, o tramite il proprio legale, nella cancelleria del giudice competente il ricorso;
- oppure di spedire il ricorso con plico raccomandato, con avviso di ricevimento, alla cancelleria del giudice competente.

Quanto alla tempestività dell'opposizione, nel caso in cui il trasgressore si avvalga della nuova facoltà di spedizione a mezzo plico raccomandato, il ricorso sarà ritenuto tempestivamente presentato se e quando la raccomandata che lo contiene risulti comprovatamente spedita alla cancelleria del giudice competente entro il termine perentorio di 30 (o 60 se all'estero) giorni (45).

## Natura e contenuti del giudizio di opposizione

La semplicità del giudizio di opposizione alla ordinanza-ingiunzione, cui si faceva cenno, è tale per il suo caratterizzarsi non come forma di impugnazione avente per oggetto l'accertamento della legittimità dell'atto amministrativo, ma piuttosto come giudizio di cognizione ordinaria avente per oggetto la valutazione della fondatezza della pretesa sanzionatoria da parte della pubblica amministrazione.

La giurisprudenza (46) si è pronunciata sulla natura e sul fondamento dell'azione di cui all'art. 22 della legge n. 689/1981, sostenendo che il giudizio di opposizione è comunque costruito, almeno formalmente, quale giudizio di impugnazione, ma esso tende in ogni caso all'accertamento cognitivo negativo della pretesa sanzionatoria che forma oggetto del provvedimento opposto. Il procedimento segue le regole del processo civile, ne consegue che il giudice adito non può fondare la propria decisione su una causa petendi diversa da quella dedotta in giudizio (47).

D'altro canto, l'opposizione non ha ad oggetto l'ordinanza-ingiunzione per sé sola considerata, ma bensì la legittimità dell'esercizio della potestà punitiva della pubblica amministrazione, con riguardo a:

- a) modalità e procedure concretamente seguite per estrinsecare il potere sanzionatorio, in fase di accertamento, di contestazione/notificazione e di contenzioso amministrativo;

### Note:

(42) Il ricorso in opposizione è inoltrato direttamente alla cancelleria del giudice adito e viene notificato alla Direzione provinciale del lavoro soltanto dopo che sia stata fissata, con decreto, l'udienza di comparizione.

(43) Sia consentito fare rinvio sul punto a P. Rausei, *Opposizione all'ordinanza-ingiunzione: modalità di notifica cit.*, 1215 e segg.

(44) D'altra parte, la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 98/2004 evidenzia che il ricorso al servizio postale è «viceversa largamente impiegato dalla parte pubblica per le proprie comunicazioni e notifiche», al punto che, anche sotto un profilo di equità e di giustizia, non si comprenderebbe per quale ragione una raccomandata consente alla Pubblica amministrazione di avere certezza del proprio corretto comportamento ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981 (contestare o notificare nei termini di legge gli illeciti amministrativi accertati), mentre il cittadino, nei cui confronti opera o dovrebbe operare la semplificazione amministrativa, dovrebbe obbligatoriamente recarsi presso la cancelleria per opporsi ad accertamenti e a pretese sanzionatorie che ritiene infondate o che, comunque, intende contestare.

(45) Sul punto la Corte cost. mantiene un orientamento consolidato, manifestatosi appunto in tema di procedimenti notificatori, cfr. sentenze n. 28/2004 del 23 gennaio 2004 e n. 477/2002 del 26 novembre 2002.

(46) Si veda Cass. civ., sez. un., 19 aprile 1990, n. 3271 in Foro it., 1990, I, 1510.

(47) Così Cass. civ., sez. I, 18 agosto 1997, n. 7666, in Giust. civ. mass., 1997, 1579; Cass. civ., sez. I, 28 novembre 1992, n. 12722.

- b) sussistenza e prova del fatto illecito contestato e sanzionato;
- c) attribuità soggettiva del fatto accertato al soggetto individuato quale trasgressore;
- d) presenza di eventuali cause di giustificazione o di circostanze scusanti, idonee ad escludere la responsabilità personale del presunto trasgressore;
- e) fondatezza delle pretese sanzionatorie così come concretate nell'ordinanza opposta.

Pare essere questo, quindi, l'oggetto del giudizio di opposizione nel suo complesso: l'ordinanza-ingiunzione, sulla quale riverbera effetti immediati il petitum della causa, rappresenta il medium che consente la valutazione complessiva della ritualità degli accertamenti e della fondatezza della procedura sanzionatoria.

D'altra parte, le stesse richieste conclusive dell'opponente si evolveranno, in seno al ricorso, secondo criteri di impugnativa chiaramente individuati:

- a) annullamento totale dell'ordinanza-ingiunzione;
- b) annullamento parziale dell'ordinanza-ingiunzione;
- c) modifica di taluni profili di contestazione dell'ordinanza-ingiunzione;
- d) rideterminazione della sanzione amministrativa irrogata e ingiunta;
- e) sospensione della esecutività dell'ordinanza-ingiunzione (48).

Anche se il processo aperto dal ricorso in opposizione manca di specifiche ritualità e si presenta in termini di assoluta semplicità, l'individuazione, a cura dell'opponente, dell'oggetto e del contenuto dell'opposizione stessa, assume un'importanza di tutto rilievo per il prosieguo del giudizio: le parti e il giudice, in effetti, saranno vincolati alle originarie pretese del ricorso, in ragione del principio della corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato (art. 112 c.p.c.) (49).

## Processo e costituzione delle parti

Quando il ricorso è stato proposto nei termini di legge, il giudice procede a fissare l'udienza di comparizione delle parti (50), tramite decreto che viene steso in calce al ricorso ovvero su foglio separato che viene però a formare un unico atto, in uno col ricorso (art. 23 comma 2 legge n. 689/1981) (51).

Il decreto e il ricorso devono essere notificati congiuntamente, a cura della cancelleria e senza spese a carico dell'opponente, allo stesso ricorrente o al suo procuratore, se indicato, nonché, ovviamente, alla Direzione provinciale del lavoro che ha emesso l'ordinanza opposta (52). A norma del terzo comma dell'art. 23 tra il giorno della notificazione del ricorso e l'udienza di comparizione devono obbligatoriamente intercorrere i termini previsti dall'art. 163 bis c.p.c. (nel testo modificato dall'art. 2 legge n. 263/2005), vale a dire che devono esserci almeno 90 giorni liberi fra i due eventi, che divengono 150 se il ricorrente risiede o si trova all'estero (53).

All'ufficio periferico del Welfare il giudice ordina, nel decreto, di depositare in cancelleria, almeno 10 giorni prima della udienza fissata:

- la copia del rapporto,
- gli atti relativi all'accertamento,

- il provvedimento di contestazione o notificazione della violazione.

Il termine di dieci giorni assegnato alla Direzione provinciale del lavoro è da ritenersi, secondo i pronunciamenti giurisprudenziali, meramente ordinatorio, con la conseguenza che il mancato adempimento all'ordine di deposito ovvero il tardivo deposito della documentazione richiesta non comportano la nullità del procedimento (54).

L'opponente-ricorrente e l'amministrazione opposta-resistente che hanno ricevuto la notifica del ricorso e del decreto da parte della cancelleria del giudice adito, hanno l'onere di comparire all'udienza fissata.

In mancanza di comparizione delle parti alla prima udienza si ritiene applicabile l'art. 164 c.p.c. con la conseguenza di una rinnovazione della notifica se non risulta rispettato il termine minimo anzidetto (55), altrimenti si procede a norma dell'art. 181 c.p.c., fissando una udienza successiva quale nuova (prima) udienza di comparizione, ordinando al cancelliere di darne comunicazione alle parti costituite (56).

Come ricordato sopra, tanto l'opponente quanto la Direzione provinciale del lavoro possono stare in giudizio personalmente, senza l'ausilio di un difensore, ed anzi l'amministrazione può farsi rappresentare da un funzionario a ciò appositamente delegato, che pertanto dovrà presentare ed esibire, se richiesto, la relativa delega.

### Note:

(48) La presentazione del ricorso, per sé sola, non è idonea a sospendere l'esecuzione dell'ordinanza-ingiunzione, che pertanto rimane passibile di procedura esecutiva nei termini che si diranno in coda di capitolo. L'art. 22, ultimo comma, della legge n. 689/1981, infatti, stabilisce che: «L'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento, salvo che il giudice concorrendo gravi motivi, disponga diversamente con ordinanza inoppugnabile». Pertanto, il ricorrente dovrà espressamente domandare al giudice adito apposito provvedimento di sospensione dell'esecutività dell'ordinanza impugnata, e questi sarà tenuto a valutare la sussistenza dei «gravi motivi» al fine di accogliere legittimamente l'istanza di sospensione.

(49) In questo senso Cass. civ., sez. I, 7 novembre 2003, n. 1813; cfr. in dottrina A. Gaspari, Le ispezioni del Ministero del lavoro cit., 120.

(50) Nel caso di rinvio o di differimento dell'udienza di comparizione, la Suprema Corte ha sancito l'applicabilità al giudizio di opposizione delle disposizioni in deroga di cui all'art. 82, disp. att. c.p.c., e quindi la regola generale dell'obbligo di comunicazione alle parti a cura della cancelleria: Cass. civ., sez. I, 12 dicembre 2002, n. 17116; Cass. civ., sez. I, 25 giugno 2002, n. 9245; Cass. civ., sez. I, 7 agosto 1996, n. 7245, in Giust. civ. mass., 1996, 1124.

(51) Cfr. P. Cerbo, Le sanzioni amministrative cit., 294-295.

(52) La notificazione del decreto di fissazione dell'udienza e del ricorso in opposizione, infatti, non deve essere fatta all'Avvocatura dello Stato, ma direttamente presso l'autorità emanante, anche se si tratta, senza dubbio, di un ufficio periferico di una amministrazione statale.

(53) Il giudice, su richiesta delle parti, può abbreviare i termini alla metà.

(54) Si vedano in proposito: Cass. civ., sez. I, 2 marzo 2004, n. 5892; Cass. civ., sez. I, 30 giugno 1997, n. 5831, in Giust. civ. mass., 1997, 1086.

(55) In questo senso: Cass. civ., sez. I, 27 settembre 2002, n. 14016; Cass. civ., sez. I, 14 dicembre 2001, n. 15828; Cass. civ., sez. I, 17 gennaio 1998, n. 373; Cass. civ., sez. I, 24 marzo 1994, n. 2060, in Foro it., Rep., 1994, voce Sanzioni amministrative e depenalizzazione, n. 121-122.

(56) Se le parti non compaiono alle udienze successive alla prima, il giudice può procedere a norma dell'art. 309 c.p.c., rilevando l'assenza di entrambe le parti e astenendosi dal pronunciarsi, così Cass. civ., sez. I, 21 settembre 1998, n. 9439, in Giust. civ. mass., 1998, 1922. Contra Cass. civ., sez. I, 19 giugno 1991, n. 6931, in Giust. civ. mass., 1991, fasc. 6.

Mentre per l'opponente è stabilito che la sua costituzione tempestiva avviene con la presenza dello stesso alla prima udienza (tanto che solo al verificarsi di tale condizione il giudizio di opposizione può ritenersi procedibile); al contrario, la legge n. 689/1981 non detta disposizioni specifiche con riguardo ai modi e ai tempi di costituzione in giudizio dell'amministrazione opposta: l'ottemperanza all'ordine del giudice di depositare gli atti su cui si fonda il provvedimento oggetto di opposizione, infatti, non ha nulla a che vedere con la formale partecipazione attiva della Direzione provinciale del lavoro nel processo (57).

Ragionando secondo una sintesi processuale di quanto disposto dall'art. 23 della legge n. 689/1981 e dagli artt. 166 e 171 c.p.c., si può legittimamente sostenere che l'amministrazione può costituirsi nel giudizio di opposizione a mezzo di apposita comparsa di risposta, che può essere depositata, unitamente al relativo fascicolo di parte (58), contestualmente ai documenti richiesti dal giudice, come pure comparando alla prima udienza (59).

Qualora l'amministrazione non compaia, deve esserne dichiarata la contumacia, sebbene alla stessa sia riconosciuta la facoltà di comparire tardivamente e di costituirsi fino al momento in cui la causa viene trattenuta per la decisione (art. 190bis c.p.c.).

## Poteri del giudice dell'opposizione

Alla regolare instaurazione del contraddittorio fa seguito un processo che si svolge secondo le regole dettate dal codice di procedura civile per l'ordinario giudizio di cognizione, ma secondo le specifiche «accelerazioni» e le speciali forme di brevità e di concentrazione stabilite dall'art. 23 della legge n. 689/1981.

In effetti è il giudice dell'opposizione, al quale vengono riconosciuti speciali poteri nella trattazione e nella decisione della causa, a rivestire i panni del *deus ex machina* dell'intero processo.

Non sono stabilite particolari formalità procedurali, al punto che la causa, ove venga ritenuta semplice e non necessitante di ulteriori approfondimenti in sede istruttoria, può esaurirsi già con la discussione orale, sulla base delle difese esposte ed argomentate a voce dalle parti presenti.

Con riferimento ai poteri istruttori, la Suprema Corte ha sostenuto che, ai sensi dell'art. 23 comma 6 della legge n. 689/1981, nel corso del giudizio, in qualsiasi momento, il giudice può liberamente disporre, anche d'ufficio, tutti i mezzi di prova che ritiene necessari e può disporre la citazione di testimoni anche senza la formulazione di capitoli: spetta soltanto al giudice del merito, infatti, individuare le fonti del proprio convincimento e valutarne le prove, controllarne l'attendibilità e la concludenza, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute più idonee a dimostrare i fatti in discussione, dando prevalenza all'uno o all'altro mezzo di prova, salvi i casi tassativamente previsti dall'ordinamento (60).

Quanto poi ai poteri decisori, il Supremo Collegio ha ribadito che, nell'opposizione all'ordinanza ingiunzio-

ne, il giudice esercita legittimamente un sindacato di merito sul provvedimento ingiuntivo sanzionatorio, che si traduce, di fatto, in un generale libero apprezzamento delle evidenze processuali e in un potere decisorio che si estende fino alla rideterminazione dell'ammontare delle sanzioni amministrative ingiunte (61).

Un siffatto ampio potere trova diretto e specifico fondamento normativo nell'art. 23 commi 11 e 12 della legge n. 689/1981, delineando una fattispecie di giudizio non propriamente definibile in termini soltanto o meramente processuali, in quanto esso si pone, concretamente, in uno spazio aperto, sospeso fra un vero e proprio giudizio (civile) «sul rapporto» e un decisum (amministrativo) «sul provvedimento»: l'introduzione di poteri di annullamento e di modifica dell'ordinanza-ingiunzione fa, dunque, sì che il giudice finisca, di fatto, per sostituirsi all'amministrazione, esprimendo, all'esito del processo di opposizione, una valutazione di merito tutt'affatto diversa da quella proposta dalla Direzione provinciale del lavoro opposta nel provvedimento impugnato (62).

Nel giudizio di opposizione, dunque, al giudice vengono riconosciuti poteri ben più ampi di quelli che contraddistinguono il giudizio ordinario, con l'attribuzione di uno straordinario potere di impulso, che trova il proprio limite nel dover essere esercitato esclusivamente in ausilio e non in sostituzione alla attività processuale delle parti (63).

Una volta terminata l'istruttoria, quando ritiene acquisiti gli elementi probatori sufficienti a determinare una decisione (64), ai sensi dell'art. 23 comma 7, il giudice procede ad invitare le parti a precisare le conclusioni su quanto emerso.

### Note:

(57) Così anche F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative cit.*, 527.

(58) Il fascicolo di parte è affidato al cancelliere che lo custodisce all'interno del fascicolo d'ufficio; al fascicolo di parte si accompagna uno specifico «indice degli atti e dei documenti» che elenca la documentazione inseritavi.

(59) Cass. civ., sez. I, 3 agosto 2001, n. 10696, con riferimento all'art. 311 c.p.c., ha stabilito che l'amministrazione che vuole costituirsi in giudizio deve provvedere a formare il proprio fascicolo, inserendovi la comparsa di deduzione e risposta e le copie per il fascicolo d'ufficio e per le parti, nonché copia del ricorso notificato unitamente al decreto di fissazione dell'udienza di comparizione e gli altri atti dell'accertamento, procedendo quindi al deposito del fascicolo in cancelleria, non essendo sufficiente a formalizzare la «costituzione in giudizio» il deposito degli atti richiesti dal giudice ovvero anche il deposito di uno scritto difensivo pure denominato (impropriamente) «comparsa di risposta».

(60) Cfr. in argomento Cass. civ., sez. lav., 3 luglio 2004, n. 12212.

(61) Cass. civ., sez. lav., 16 ottobre 2002, n. 14698, in *Mass. giur. lav.*, 2003, 1, 85 e segg., con nota di L. Surdi, *Sanzioni amministrative: fondamento e natura dei poteri del giudice in sede di opposizione ad ordinanza-ingiunzione*.

(62) D'altronde, per quanto attiene ai poteri inquisitori va evidenziato che anche il giudizio di opposizione risponde al generale «principio dispositivo», per effetto del quale il giudice adito, anche se dotato di poteri di iniziativa molto ampi ed estesi nella ricerca della prova, non può comunque sostituirsi all'inerzia e all'inattività delle parti: se l'amministrazione opposta non riesca a dimostrare la responsabilità dell'opponente, dunque, l'opposizione dovrà essere senza meno accolta (art. 23, comma 12, legge n. 689/1981).

(63) Cfr. F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative cit.*, 540-541; P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative cit.*, 300-301.

(64) In questo senso Cass. civ., sez. I, 4 gennaio 1994, n. 17, in *Foro it., Rep.*, 1995, voce *Sanzioni amministrative e depenalizzazione*, n. 103.

Assolti questi incumbenti, il giudice può decidere se:

- invitare subito le parti alla discussione della causa nella medesima udienza e pronunciare immediatamente dopo la sentenza, mediante lettura del dispositivo (66);
- oppure assegnare alle parti un termine, comunque non superiore a dieci giorni, per il deposito di note difensive, rinviando la causa all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine, per la discussione orale e la pronuncia della sentenza (66).

## Ordinanza di convalida

A norma dell'art. 23 comma 5 della legge n. 689/1981, se alla prima udienza l'opponente o il suo procuratore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, il giudice con propria ordinanza convalida il provvedimento opposto e pone a carico dell'opponente stesso le spese processuali.

Tale disposizione, tuttavia, è stata fatta oggetto di due distinti interventi della Corte costituzionale che ne ha dichiarato la parziale illegittimità.

Con una prima pronuncia (67), la Consulta ha stabilito l'incostituzionalità della norma nella parte in cui prevede che il giudice possa procedere alla convalida per mancata comparizione dell'opponente anche quando l'illegittimità del provvedimento risulta acclarata dalla documentazione allegata dall'opponente stesso.

Un secondo pronunciamento della Corte costituzionale (68) ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 comma 5 nella parte in cui consente al giudice di convalidare l'ordinanza-ingiunzione opposta anche nel caso in cui l'amministrazione abbia omissivo di depositare i documenti richiesti formalmente, con ordine impartito mediante decreto.

Il giudice che intenda pronunciare una ordinanza di convalida del provvedimento opposto dovrà, pertanto, procedere, anzitutto ad alcune imprescindibili verifiche:

- anzitutto, dovrà accertare che il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza di comparizione siano stati ritualmente e tempestivamente notificati, nel rispetto del termine di cui all'art. 163 bis c.p.c. (69);
- l'opponente, ovviamente, non deve essere comparso all'udienza: l'opponente non deve essere fisicamente presente nell'aula d'udienza al momento in cui la causa viene chiamata e trattata (70);
- l'opponente non deve addurre alcun legittimo impedimento: pur non essendo richiesto che l'impedimento sia assoluto o insuperabile, esso, per essere considerato «legittimo», deve essere oggettivo, fondato e serio e non dipendente dalla volontà dell'opponente o da un suo errore non scusabile (71);
- il provvedimento opposto non deve risultare illegittimo per quanto già agli atti del processo;
- l'amministrazione deve aver adempiuto all'ordine di deposito dei documenti richiesti.

Verificata la sussistenza di tutti questi presupposti alla prima udienza (72), il giudice dell'opposizione pronuncia ordinanza di convalida ai sensi dell'art. 23 comma 5 della legge n. 689/1981, anche senza attendere il decorso dell'ora dall'apertura dell'udienza (73).

L'ordinanza di convalida deve essere motivata, sia pure

sinteticamente (art. 134 comma 1, c.p.c.: «L'ordinanza è succintamente motivata») (74).

Sul punto la giurisprudenza di legittimità ha precisato che «il giudice adito può convalidare il provvedimento opposto senza necessità di scrutinare le censure espresse dall'opponente nel ricorso» (75), potendo limitarsi all'esame sommario dei profili di invalidità o di illegittimità dell'ordinanza-ingiunzione, senza dover entrare nel merito della fondatezza del ricorso (76).

Note:

(65) L'obbligo in capo al giudice riguarda esclusivamente la lettura del dispositivo, non anche la motivazione, Cass. civ., sez. I, 1° ottobre 2004, n. 14095. Peraltro, la mancata lettura del dispositivo si presenta quale vero e proprio *vulnus* al principio di concentrazione del processo e viola le regole dell'oralità dando luogo, per sé sola, ad un vizio procedurale insanabile, rilevabile in qualunque momento del processo: Cass. civ., Sez. un., 14 dicembre 1998, n. 12544; Cass. civ., Sez. un., 10 febbraio 1992, n. 1457. La nullità del procedimento per mancata lettura del dispositivo in udienza, peraltro, deve essere dedotta dall'interessato con i mezzi di impugnazione previsti, non potendo essere rilevata d'ufficio dopo la formazione del giudicato, così Cass. civ., sez. I, 10 maggio 1995, n. 5130, in Giust. civ. mass., 1995, 981. In ogni caso è stata, giustamente, riconosciuta dalla Suprema Corte la legittimità del rinvio della lettura del dispositivo al termine dell'udienza (Cass. civ., sez. I, 15 gennaio 2003, n. 510), così pure il rinvio della stessa ad una udienza successiva alla discussione (Cass. civ., sez. I, 24 marzo 2004, n. 5877).

(66) Ai sensi dell'art. 23, comma 8, della legge n. 689/1981, se lo ritiene opportuno, il giudice può redigere e leggere, unitamente al dispositivo, anche la motivazione della sentenza, che viene subito dopo depositata in cancelleria.

(67) Corte cost. 5 dicembre 1990, n. 534, in Giur. cost., 1991, I, 634, con nota critica di A. Travi, *Opposizione a sanzione amministrativa e opposizione a decreto penale di condanna: un confronto possibile?*, che segnala come la Corte abbia proceduto alla declaratoria di incostituzionalità parziale non già in base alla lesione di specifici principi costituzionalmente tutelati, ma per la difformità procedimentale rispetto al modello in uso per l'opposizione al decreto penale di condanna (art. 464 c.p.p.), rispetto alla quale, peraltro, sussistono quei profili di differenziazione che avrebbero legittimato, ai sensi del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., un differente trattamento.

(68) Corte cost. 18 dicembre 1995, n. 507, in Giust. civ., 1996, I, 312.

(69) Vedi Cass. civ., sez. I, 24 marzo 2004, n. 5892; Cass. civ., sez. I, 12 settembre 2001, n. 11768; Cass. civ., sez. I, 28 giugno 2001, n. 8870; Cass. civ., sez. I, 11 settembre 1998, n. 9026, in Giust. civ. mass., 1998, 1891.

(70) La giurisprudenza ritiene irrilevante l'eventuale presenza dell'opponente in altra aula del Tribunale o nella stessa ma in un momento anteriore alla trattazione dell'udienza come pure l'inserimento nel fascicolo d'ufficio di uno schema di verbale d'udienza, rilevando esclusivamente la presenza effettiva e personale dell'opponente all'atto della trattazione della causa, cfr. Cass. civ., sez. I, 5 marzo 1997, n. 1952, in Foro it., 1997, I, 1424.

(71) Si vedano in proposito le annotazioni di F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative cit.*, 529-531; P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative cit.*, 297-298. La giurisprudenza ha escluso che possa ritenersi «impedimento legittimo» la mancata presentazione dell'avvocato difensore dell'opponente dovuta alla contemporanea partecipazione ad altro processo, Cass. civ., sez. I, 19 gennaio 1995, n. 572, in Foro it., Rep., 1995, voce *Sanzioni amministrative e depenalizzazione*, n. 76.

(72) La rilevanza dell'impedimento è limitata alla prima udienza e non potrà essere fatta valere in un momento successivo, Cass. civ., sez. I, 5 marzo 1997, n. 1952 cit.; conforme Cass. civ., sez. I, 26 febbraio 1990, n. 1435, in Foro it., 1991, I, 1386.

(73) Così Cass. civ., sez. I, 7 novembre 1990, n. 10725, in Giust. civ. mass., 1990, fasc. 11, che ritiene inapplicabile al giudizio di opposizione la previsione di cui all'art. 59 disp. att. c.p.c.

(74) Sostiene che la motivazione dell'ordinanza di convalida può essere anche estremamente concisa, Cass. civ., sez. lav., 2 febbraio 1998, n. 1003, in Giust. civ. mass., 1998, 208.

(75) Così, testualmente, Cass. civ., sez. lav., 8 maggio 2004, n. 8807, *Intercosmo srl c. Min. lavoro - Direzione provinciale del lavoro di Ascoli Piceno*.

(76) *Contra* Cass. civ., sez. I, 15 marzo 2001, n. 3763, che sostiene, invece, l'impossibilità di (segue)

Si ritiene che l'ordinanza di convalida, pur pronunciata in udienza ex art. 23 comma 5 debba essere comunicata alle parti (77): soltanto dalla data della comunicazione dell'ordinanza da qua decorrerebbero, dunque, i termini per l'impugnazione della stessa.

Proprio sotto il profilo dell'impugnazione, per effetto della modifica introdotta dall'art. 26 del D.Lgs. n. 40/2006 l'ordinanza di convalida del giudice dell'opposizione è ora appellabile e non più immediatamente ricorribile per cassazione.

L'innovazione, come detto all'inizio di questo contributo, trova fondamento nell'intento dichiarato dal legislatore di deflazionare il carico di lavoro della Corte di cassazione, ma sembra anche andare incontro alle esigenze del cittadino datore di lavoro, che si veda destinatario di un provvedimento amministrativo sanzionatorio, confermato dal giudice di primo grado, di poter ottenere una seconda valutazione giudiziale in una sede a lui più vicina.

L'appello, d'altra parte, ha propriamente natura di "gravame", in quanto fa scaturire una completa e reale rinnovazione del giudizio, seppure nei limiti della domanda presentata dall'appellante: questo mezzo di impugnazione, infatti, vanta un effetto cd. "devolutivo", nel senso che assegna al giudice l'effettiva cognizione degli elementi sostanziali che hanno formato oggetto del giudizio di prime cure, nei limiti delle domande e delle eccezioni espressamente riproposte.

Non v'è dubbio, peraltro, che l'impugnazione dell'ordinanza di convalida dovrà concentrarsi sulla dimostrazione della sussistenza di elementi di fatto o di diritto idonei a rilevare la nullità della decisione giudiziale, e cioè:

- l'errata o mancata o intempestiva notifica del decreto e del ricorso;
- la presenza effettiva dell'opponente o del suo difensore;
- l'effettiva esistenza di un legittimo impedimento dell'opponente o del suo difensore;
- l'evidente illegittimità del provvedimento opposto, valutabile, già sulla base degli atti del fascicolo d'ufficio, dal Tribunale;
- l'omesso deposito dei documenti richiesti da parte della Direzione provinciale del lavoro.

D'altro canto, deve essere immediatamente evidenziato che il giudizio di appello non si risolve, in realtà, in un nuovo processo, ma piuttosto finisce per essere la continuazione del processo già definito, con una verifica sostanziale e formale dello stesso.

Andrà dunque, rivolta alla Corte d'appello del distretto nel quale insiste il Tribunale che ha pronunciato l'ordinanza di convalida (art. 341 c.p.c.), l'impugnazione di essa, che andrà proposta con atto di citazione, redatto a norma dell'art. 342 c.p.c., da presentarsi nel termine perentorio di 30 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza di convalida.

Per i restanti profili del processo d'appello si rinvia, per evidente analogia, a quanto si dirà appresso riguardo all'appello della sentenza del giudizio di opposizione.

## Sentenza

Come si è visto sopra la pronuncia della sentenza nel

giudizio di opposizione è immediata: segue subito dopo la precisazione delle conclusioni e la discussione orale, eventualmente con un breve differimento per lo scambio di memorie difensive prima della discussione.

Proprio per la connaturata semplicità e rapidità del giudizio la sentenza può essere ridotta al contenuto essenziale di cui all'art. 132 comma 2 c.p.c.:

- 1) indicazione del giudice che l'ha pronunciata;
- 2) indicazione delle parti e dei loro difensori;
- 3) conclusioni precisate dalle parti;
- 4) concisa esposizione dello svolgimento del processo;
- 5) concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto della decisione;
- 6) dispositivo;
- 7) data della deliberazione;
- 8) sottoscrizione del giudice.

Nello specifico dell'oggetto e dei contenuti della decisione, riprendendo quanto detto sopra in merito alle conclusioni cui può pervenire l'opponente, si segnala che il giudice può, alternativamente:

- rigettare il ricorso, ritenendolo non fondato (78);
- accogliere il ricorso integralmente, annullando in toto l'ordinanza-ingiunzione opposta (79);
- accogliere il ricorso parzialmente, annullando soltanto in parte il provvedimento amministrativo (80);
- accogliere il ricorso parzialmente, modificando i contenuti dell'ordinanza-ingiunzione (81).

D'altro canto, pur senza entrare nella disamina dei profili connessi all'onere probatorio e all'apparato di prove

## Note:

(continua nota 76)

procedere alla convalida del provvedimento opposto «quando l'opponente abbia già allegato e provato i motivi di fondatezza del suo ricorso e d'invalidità dell'atto impugnato». Così anche Cass. civ., sez. I, 8 settembre 1997, n. 8738 (in Giust. civ. mass., 1997, 1652), che segnala l'obbligo per il giudice dell'opposizione di motivare in ordine alla infondatezza del ricorso, non potendosi limitare ad un generico richiamo alla non evidente illegittimità del provvedimento opposto.

(77) Si tratta di una estensione analogica del disposto di cui all'art. 134, commi 2 e 3, c.p.c., come modificato dall'art. 2, comma 3, lett. b), D.L. n. 35/2005: «L'avviso di cui al secondo comma può essere effettuato a mezzo telefax o a mezzo di posta elettronica nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici e teletrasmessi. A tal fine il difensore indica nel primo scritto difensivo utile il numero di fax o l'indirizzo di posta elettronica presso cui dichiara di volere ricevere l'avviso».

(78) In questo caso le spese processuali, ai sensi dell'art. 91 c.p.c. vengono poste integralmente a carico del ricorrente soccombente all'esito del giudizio. Al contrario, in caso di accoglimento, totale o parziale, del ricorso in opposizione, il giudice, secondo il suo prudente apprezzamento, può decidere anche nel senso di una compensazione totale o parziale delle spese, anche per concorso di giusti motivi, Cass. civ., sez. lav., 5 febbraio 1993, n. 1428, in Giust. civ. mass., 1993, 240. Così ora espressamente l'art. 92, comma 3, c.p.c., come modificato dall'art. 2 della legge n. 263/2005: «se vi è soccombenza reciproca o concorrono altri giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione, il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti».

(79) Si tratta, come rilevato più sopra nel testo, di un potere decisorio ampio nei riguardi del provvedimento amministrativo, Cass. civ., sez. I, 7 agosto 1997, n. 7297, in Giust. civ. mass., 1997, 1357.

(80) Cfr. Cass. civ., sez. I, 5 aprile 1995, n. 3994, in Giust. civ. mass., 1995, 772 (seppure in materia previdenziale, ma con motivazione riguardo al fondamento dell'annullamento parziale).

(81) Nel senso di una piena legittimazione del giudice riguardo alla rideterminazione dell'importo delle sanzioni pecuniarie amministrative ingiunte col provvedimento opposto, cfr. Cass. civ., sez. I, 3 gennaio 1991, n. 24, in Giust. civ. mass., 1991, 67.

nel giudizio di opposizione, che necessitano di separato approfondimento, deve segnalarsi che, a norma dell'odierno ultimo comma dell'art. 23 della legge n. ~~689~~/1981, quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente, perché la Direzione provinciale del lavoro non è stata in grado di produrne, il giudice deve accogliere l'opposizione (per insufficienza di prove, appunto).

### Appellabilità

Nei confronti della sentenza del Tribunale che decide in primo grado il ricorso in opposizione, la parte soccombente può proporre impugnazione.

Proprio con riguardo al mezzo di impugnazione si impone la novità introdotta dall'art. 26 del D.Lgs. n. 40/2006 che, come già anticipato, trasforma radicalmente questo aspetto del giudizio di opposizione, abrogando l'originario ultimo comma dell'art. 23 della legge n. ~~689~~/1981 che stabiliva l'immediata ricorribilità in Cassazione avverso la sentenza del giudice di prime cure («La sentenza è inappellabile ma è ricorribile per cassazione») (82).

Senza possibilità di diversa interpretazione, l'art. 23 della legge n. ~~689~~/1981 dispone nel senso che nei confronti della pronuncia giudiziale che definisce il giudizio di opposizione è esperibile lo strumento tipico di impugnazione di secondo grado, l'appello appunto (83), e non già immediatamente il ricorso dinanzi alla Suprema Corte di cassazione (84).

Si tratta, quindi, di un ripristino, in un quadro sistematico all'interno del vigente ordinamento processualcivile, delle regole generali e dei comuni principi dell'attuale processo civile che incardina il concetto di "doppio grado" intorno alla possibilità di un riesame nel merito, oltre che sotto i profili di legittimità, da parte di un secondo giudice, della vicenda che forma oggetto della sentenza impugnata.

L'impugnazione della sentenza del Tribunale che decide il giudizio di opposizione andrà, quindi, proposta con atto di citazione alla Corte d'appello del distretto nel quale è ubicato l'ufficio giudiziario che ha pronunciato la sentenza (art. 341 c.p.c.).

L'appello deve essere presentato nel termine perentorio di 30 giorni (art. ~~325-326~~ c.p.c.), che decorre dalla notifica della sentenza, che, contrariamente a quanto previsto dall'art. 11 del R.D. n. 1611/1933 deve essere effettuata direttamente nei confronti dell'Amministrazione che ha preso parte al giudizio avvalendosi di un proprio funzionario e non all'Avvocatura dello Stato (85). Peraltro, a norma dell'art. 327, comma 1, c.p.c., indipendentemente dalla notificazione, l'appello non può comunque proporsi dopo che sia decorso un anno dalla pubblicazione (86) della sentenza (termine cd. "lungo", a pena di decadenza) (87).

### Atto d'appello

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 342 c.p.c. l'appello si propone con citazione contenente l'indicazione esatta della decisione appellata, l'esposizione sommaria dei fatti (88), i motivi specifici dell'impugnazione (89) e le seguenti ulteriori indicazioni, in virtù del richiamo espresso all'art. 163 c.p.c.:

- indicazione della Corte d'appello davanti alla quale la domanda è proposta;
- il nome, il cognome e la residenza dell'attore-appellante;
- la denominazione del convenuto-appellato, con l'indicazione dell'organo o dell'ufficio che ne ha la rappresentanza in giudizio (90);
- la determinazione della cosa oggetto della domanda;
- l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni;
- l'indicazione specifica dei mezzi di prova dei quali l'attore intende valersi e in particolare dei documenti che offre in comunicazione;
- il nome e il cognome del procuratore e l'indicazione della procura, qualora questa sia stata già rilasciata;

### Note:

(82) Cfr. Corte d'appello di Ancona, sez. lav., Sentenza n. 79 del 20 febbraio 2003, in *Dir. prat. lav.*, 2003, 20, 1316, con nota di P. Rauseri, *Sentenza sull'opposizione a ordinanza-ingiunzione: inappellabilità*; Cass. civ., sez. lav., 9 maggio 2002, n. 6674; Cass. civ., sez. I, 21 maggio 1997, n. 4527 in *Giust. Civ., mass.*, 1997, 809; Cass. civ., sez. lav., 29 ottobre 1991, n. 11488.

(83) Sul giudizio di appello, cfr. in dottrina C. Mandrioli, *Corso di diritto processuale civile. Il processo di cognizione*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2005 (cap. VIII, Sez. II); A. Lugo, *Manuale di diritto processuale civile*; XV ed. a cura di C. D. e A. Angelis, Giuffrè, Milano, 2005 (Parte II, Sez. II, Capo II).

(84) La sentenza potrà essere, peraltro, ancora impugnata direttamente per Cassazione su accordo espresso delle parti per omettere l'appello, ma in tal caso, per quanto qui interessa, l'impugnazione può proporsi soltanto per violazione o falsa applicazione di norme di diritto (art. 360, comma 2, c.p.c., come modificato dall'art. 2 del D.Lgs. n. 40/2006). È questa l'ipotesi del cd. ricorso per saltum o anche omisso medio, che, per esigenze di economia processuale, consente alle parti di acquisire immediatamente un pronunciamento della Suprema Corte, senza esperire preventivamente il rimedio dell'appello, ora divenuto ammissibile.

(85) Così Cass. civ., sez. lav., 5 marzo 1998 n. 2438; Cass. civ., Sez. un., 4 marzo 1988 n. 2272.

(86) La sentenza s'intende pubblicata e, quindi esistente sotto il profilo giuridico, di norma nel giorno in cui è depositata nella cancelleria del Tribunale che l'ha pronunciata.

(87) Si tenga presente che il termine lungo si prolunga ulteriormente di 45 giorni, per effetto della sospensione feriale (1° agosto - 15 settembre), a norma dell'art. 1 della legge n. 742/1969.

(88) Si tratta di esporre in sintesi una narrazione di quanto accaduto, anche con riferimento alle vicende del giudizio di primo grado, con la finalità di rendere edotto il giudice riguardo ai contenuti principali della controversia.

(89) Evidentemente i «motivi specifici» sono ritenuti universalmente essenziali per quanto concerne la stessa validità dell'atto d'appello, giacché sono questi ad individuare l'oggetto della domanda. Ne deriva, conseguenzialmente, che dovranno risultare formulati in modo chiaro e univoco, preciso ed argomentato, senza vaghezze, senza superficiali richiami alle difese già proposte nel giudizio di primo grado e senza generiche censure di erroneità della sentenza impugnata (cfr. Cass. civ., Sez. un., 6 giugno 1987, n. 4991; Cass. civ., 5 giugno 1984, n. 3359). Piuttosto, i motivi dell'appello dovranno caratterizzarsi per la loro capacità interna di controbattere alla motivazione della pronuncia del Tribunale, seguendone, in senso uguale e contrario, il percorso logico-razionale e le corrispondenti argomentazioni, in fatto e in diritto.

(90) Nel testo si assume, quale caso generale, l'ipotesi di un appello proposto dal trasgressore soccombente in primo grado avverso la Direzione provinciale del lavoro, ma è di tutta evidenza che spetterà a quest'ultima, per il tramite dell'Avvocatura distrettuale dello Stato competente per territorio, procedere ad appellare la sentenza che abbia accolto il ricorso in opposizione e annullato, in tutto o in parte, l'ordinanza-ingiunzione opposta.

• l'indicazione del giorno dell'udienza di comparizione (91), badando che tra il giorno della citazione e quello della prima udienza di trattazione devono intercorrere termini liberi non minori di 90 giorni se il luogo della notificazione si trova in Italia e di 150 giorni se si trova all'estero (art. 163 bis c.p.c.) (92);

• l'invito al convenuto a costituirsi nel termine di 20 giorni prima dell'udienza indicata e a comparire nella stessa dinanzi al giudice designato, con l'avvertimento che la costituzione oltre i suddetti termini implica la decadenza dal diritto di proporre appello incidentale.

Nell'atto di appello, dunque, il ricorrente che abbia avuto rigettato il ricorso di opposizione in primo grado potrà esporre tutte le questioni, di fatto e di diritto, che supportano le proprie difese ed argomentazioni.

Peraltro, a norma dell'art. 345 commi 1 e 2 c.p.c., nel giudizio d'appello non possono proporsi domande nuove (cd. *ius novorum*) (93) e, se proposte, esse devono essere dichiarate inammissibili d'ufficio; analogamente non possono proporsi nuove eccezioni, che non siano rilevabili dal giudice adito anche d'ufficio.

Anche per quanto concerne i mezzi di prova l'art. 345 comma 3 c.p.c., stabilisce che non possono essere ammessi nuovi mezzi di prova, rispetto a quelli già richiesti in primo grado, ad eccezione che:

• il collegio giudicante li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa;

• la parte che ne chiede l'ammissione dimostri di non aver potuto proporli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile.

Inoltre, con riguardo alla stesura dell'atto d'appello avverso la sentenza che decide il giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione, si segnala che, a norma dell'art. 346 c.p.c., le domande e le eccezioni che non sono state accolte nella sentenza di primo grado e che non vengono espressamente riproposte in appello, mediante una manifestazione di volontà chiara e univoca, si intendono rinunciate.

Da ultimo, poiché la sentenza di primo grado è provvisoriamente esecutiva (art. 282 c.p.c.), deve essere formulata espressamente nell'atto di appello l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva o dell'esecuzione della sentenza, ai sensi dell'art. 283 c.p.c. (94), evidenziando la sussistenza dei «gravi e fondati motivi», vale a dire il *fumus boni iuris* riguardo alla fondatezza dell'appello ovvero il pregiudizio che l'appellante potrebbe subire in mancanza di sospensione (95).

## Costituzione delle parti

Secondo quanto disposto dall'art. 347 c.p.c. la costituzione in appello avviene secondo le forme e i termini stabiliti per il procedimento dinanzi al Tribunale.

L'appellante, dunque, deve costituirsi tempestivamente, entro 10 giorni dalla notificazione dell'atto di appello, a mezzo del procuratore (96), depositando in cancelleria la nota d'iscrizione a ruolo e il fascicolo di parte (97), che dovrà contenere l'originale della citazione, la procura e i documenti offerti in comunicazione (art. 165 c.p.c.).

A norma dell'art. 348 comma 1, c.p.c., l'appello è dichiarato improcedibile, anche d'ufficio, se l'appellante non si costituisce nei termini anzidetti: si tratta della

mancata tempestiva instaurazione del corretto rapporto processuale, mediante iscrizione della causa a ruolo e deposito del fascicolo di parte, che viene sanzionata dal legislatore con l'immediata improcedibilità dell'appello (98).

Quanto al convenuto, avuto notificato l'atto di citazione, l'appellata Direzione provinciale del lavoro può, ai sensi dell'art. 166 c.p.c., mediante il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato competente per territorio, costituirsi in giudizio almeno 20 giorni prima dell'udienza di comparizione fissata, depositando in cancelleria il proprio fascicolo (99), che dovrà contenere la comparsa di risposta (100), unitamente alla copia della citazione notificata, alla procura e ai documenti che offre in comunicazione.

### Note:

(91) Ai sensi dell'art. 168 bis, c.p.c., la Corte d'appello può differire l'udienza fissata nell'atto di citazione, dandone comunicazione alle parti.

(92) Va segnalato che nell'indicare l'udienza di comparizione in appello, al fine di evitare di incorrere nella nullità della citazione, l'appellante deve calcolare la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale (1° agosto - 15 settembre), che inevitabilmente opera anche per i termini a comparire. Peraltro, si tenga presente che se l'appellante ha fissato un termine inferiore, la nullità dell'atto di appello può essere sanata ex nunc dall'eventuale costituzione dell'appellato.

(93) Si parla di «domanda nuova» quando: sono diversi i soggetti (*personae*), è diverso o più ampio l'oggetto (*petitum*), sono diverse le ragioni della domanda, perché basata su situazioni di fatto e giuridiche non esposte nel giudizio di opposizione (*causa petendi*).

(94) Si tenga conto che la nuova previsione normativa, così come introdotta dall'art. 2, legge n. 263/2005, è in vigore dal 1° marzo 2006: «Il giudice dell'appello, su istanza di parte, proposta con l'impugnazione principale o con quella incidentale, quando sussistono gravi e fondati motivi, anche in relazione alla possibilità di insolvenza di una delle parti, sospende in tutto o in parte l'efficacia esecutiva, con o senza cauzione». Cfr. sul punto, con riguardo alla prima riforma introdotta dalla legge n. 353/1990, le riflessioni di C. Consolo, Commento all'art. 34, in C. Consolo, F.P. Luiso, B. Sassani, La riforma del processo civile. Commentario, Giuffrè, Milano, 1991, 164 ss.

(95) Non è proponibile appello se vi è stata acquiescenza «risultante da accettazione espressa o da atti incompatibili con la volontà di avvalersi delle impugnazioni ammesse dalla legge» (art. 329, comma 1, c.p.c.).

(96) Al contrario del giudizio di primo grado, qui necessita il patrocinio tecnico del difensore, la parte non può stare in giudizio personalmente, salvo che nell'ipotesi dell'art. 86 c.p.c., ovvero che l'appellante abbia la qualità necessaria per esercitare l'ufficio del difensore (*difesa personale*).

(97) Esattamente come nel giudizio di primo grado davanti al Tribunale, anche qui il fascicolo di parte viene affidato al cancelliere che lo custodisce all'interno del fascicolo d'ufficio, unitamente al fascicolo di parte dell'appellato; al fascicolo di parte deve accompagnarsi uno specifico «indice degli atti e dei documenti» che elenca tutta la documentazione in esso inserita, indice che viene sottoscritto dal procuratore insieme al cancelliere, stando in capo a quest'ultimo il dovere di verificare la corrispondenza fra indice stesso e contenuto del fascicolo. Il fascicolo d'ufficio poi si completa con l'acquisizione del fascicolo del giudizio di primo grado che viene richiesta alla cancelleria del Tribunale dal cancelliere della Corte d'appello (artt. 168, comma 2, e 347, comma 3, c.p.c.).

(98) Per effetto dell'art. 358 c.p.c. l'appello che sia stato dichiarato improcedibile o inammissibile (perché presentato oltre i termini di legge o per acquiescenza) non può essere riproposto.

(99) Se è il convenuto a costituirsi per primo, dovrà depositare, unitamente alla comparsa di risposta, anche la nota di iscrizione a ruolo. Quanto alla comparsa, poi, si tenga presente che, pur nel silenzio della legge, l'appellato dovrà produrre anche le copie della comparsa di risposta necessarie per le altre parti del processo.

(100) Nella comparsa di risposta l'appellato propone le sue difese, argomentando in ordine alle questioni di fatto e di diritto che sono state esposte dall'appellante nell'atto di

(segue)

## Processo e decisione

Le parti devono comparire dinanzi alla Corte d'appello all'udienza fissata nell'atto di citazione.

L'art. 348 comma 2 c.p.c. dispone in proposito che se l'appellante non compare alla prima udienza, il collegio giudicante deve procedere, con ordinanza non impugnabile, a rinviare la causa ad una prossima udienza, della quale viene data comunicazione all'appellante a cura del cancelliere: qualora anche alla successiva udienza l'appellante non compare, l'appello è dichiarato improcedibile, anche d'ufficio (101).

Nella prima udienza di trattazione la Corte procede a verificare la regolare costituzione del giudizio d'appello; se l'appellato non si è costituito e il collegio ravvisa la nullità della notificazione dell'atto di appello, ne ordina la rinnovazione; in caso contrario, se cioè la notifica è regolare, provvede a dichiarare la contumacia dell'appellato (art. 350 comma 2 c.p.c.).

Sempre alla prima udienza, con ordinanza (cd. concessione di inibitoria), quando ricorrono gravi motivi, la Corte decide circa l'istanza di parte, avanzata nell'atto di appello ex art. 283 c.p.c., relativa alla sospensione in tutto o in parte dell'efficacia esecutiva o dell'esecuzione della sentenza appellata (102).

A norma dell'art. 352 comma 1 c.p.c. una volta che si sia esaurita l'attività preliminare, può decidere se procedere a disporre l'assunzione di una prova oppure la rinnovazione totale o parziale dell'assunzione già avvenuta nel giudizio di opposizione, provvedendo con ordinanza, secondo il disposto dell'art. 356

Ove non intenda procedere alla ammissione o alla assunzione di prove, la Corte d'appello invita le parti a precisare le conclusioni e dispone lo scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica (artt. 190 e 352 c.p.c.).

La sentenza è depositata in cancelleria entro 60 giorni dalla scadenza del termine per il deposito delle memorie di replica, salvo che le parti, nella precisazione delle conclusioni, chiedano che la causa sia discussa oralmente dinanzi al collegio, formulando formalmente la richiesta al presidente della Corte alla scadenza del termine per il deposito delle memorie di replica.

In questo caso, il presidente fissa con decreto la data dell'udienza di discussione da tenersi entro 60 giorni, designando il giudice relatore: la sentenza dovrà essere depositata in cancelleria entro i successivi 60 giorni.

La decisione della Corte d'appello potrà essere:

- di conferma: quando il collegio conferma integralmente la sentenza del Tribunale appellata;
- di riforma: quando decidendo definitivamente il giudizio di opposizione instauratosi in primo grado corregge la sentenza appellata, modificandola in tutto o in parte (103).

## Entrata in vigore delle novità

Da ultimo, concludendo sul D.Lgs. n. 40/2006 dal quale abbiamo tratto spunto per questa disamina del giudizio di opposizione e della nuova appellabilità dell'ordinanza di convalida per mancata comparizione (art. 23 comma 5 legge n. 689/1981), nonché della sentenza che decide il ricorso in opposizione ex art. 22 della leg-

ge n. 689/1981, occorre segnalare che secondo quanto disposto dall'art. 27, comma 5 del D.Lgs. n. 40/2006 le disposizioni relative alla ricorribilità in appello trovano applicazione per le ordinanze di convalida pronunciate e per le sentenze pubblicate a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, e cioè a far data dal 2 marzo 2006

### D.Lgs. 2 febbraio 2006 n. 40

(Omissis)

#### Art. 26

Modifiche all'articolo 23 della legge 23 novembre 1981, n. 689

All'articolo 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al quinto comma, le parole: «ricorribile per cassazione» sono sostituite dalla seguente: «appellabile»;
- b) l'ultimo comma è abrogato.

#### Art. 27, comma 5

Disciplina transitoria

Le disposizioni dell'articolo 26 si applicano alle ordinanze pronunciate ed alle sentenze pubblicate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

### Note:

(continua nota 100)

appello, indicando tutti i mezzi di prova di cui crede di doversi avvalere, nonché le emergenze documentali idonee a suffragare le deduzioni ed eccezioni argomentate, formulando le relative conclusioni (art. 167 c.p.c.). In questo atto, se lo ritiene opportuno o necessario, avendone interesse, l'appellato può proporre appello incidentale (art. 343 c.p.c.).

(101) Cfr. in dottrina le prime valutazioni di B. Sassani, Commento all'art. 54, in C. Con-solo, F.P. Luiso, B. Sassani, La riforma del processo civile. Commentario cit., 290 ss.

(102) Ai sensi dell'art. 351, commi 2 e 3, c.p.c., la parte può, con ricorso al presidente del collegio d'appello, chiedere che la decisione sulla sospensione sia pronunciata anche prima dell'udienza di comparizione, in questo caso l'istanza è trattata anticipatamente in apposita udienza in camera di consiglio, alla quale le parti partecipano su ordine di comparizione del presidente del collegio, dato con apposito decreto.

(103) La Corte d'appello nei casi indicati dagli artt. 353 e 354 c.p.c. può rinviare la causa al Tribunale che ha pronunciato la sentenza appellata e riformata; a seguito di rinvio al giudice di prime cure le parti devono riassumere la causa entro 6 mesi dalla notificazione della sentenza d'appello, a pena di estinzione del processo.

Corte d'appello di \_\_\_\_\_  
Atto di appello per la riforma della sentenza  
(art. 23, legge n. 689/1981)

Per: il sig. \_\_\_\_\_ nato \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_, il \_\_\_\_\_, res.te in \_\_\_\_\_ in proprio e quale legale rappresentante della D itta \_\_\_\_\_, elett.te dom.to in \_\_\_\_\_ presso lo studio dell'Avv. \_\_\_\_\_ che lo rappresenta e difende in forza di specifico mandato redatto a margine del presente atto

Appellante

Contro

D irezione provinciale del lavoro di \_\_\_\_\_ in persona del D irettore pro tempore \_\_\_\_\_ sita in \_\_\_\_\_, alla via \_\_\_\_\_ nonché presso l'Avvocatura D istrettuale dello Stato di \_\_\_\_\_

Appellato

A vverso la sentenza n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_ T ribunale di \_\_\_\_\_, G iudice D r. \_\_\_\_\_, depositata in cancelleria in data \_\_\_\_\_ e notificata in data \_\_\_\_\_.

Si premette

Con ricorso in opposizione ai sensi degli artt. 22 e segg. della legge n. 689/1981 presentato il \_\_\_\_\_, il sig. \_\_\_\_\_ chiedendo l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione n° \_\_\_\_\_ emessa dall'appellata Direzione provinciale del lavoro in data \_\_\_\_\_ e notificata in data \_\_\_\_\_, in quanto infondata e ingiusta perché \_\_\_\_\_

Si costituiva ritualmente in giudizio l'amministrazione resistente, chiedendo il rigetto del ricorso e la conferma del provvedimento opposto, contestando le argomentazioni attoree e deducendo che \_\_\_\_\_

Espletata l'istruttoria la causa veniva posta in decisione e il G iudice adito con la sentenza sopra descritta disponeva come segue: \_\_\_\_\_, confermando l'ordinanza-ingiunzione opposta.

Tale sentenza è ingiusta e va riformata e contro la stessa si propone formale appello per i seguenti

Motivi

Il G iudice di prime cure ha erroneamente interpretato le risultanze istruttorie, così come emergenti in atti, nel fascicolo d'ufficio. In effetti, riguardo alla sussistenza delle violazioni amministrative rilevate, contestate e sanzionate, non ha tenuto conto del fatto che \_\_\_\_\_

Il T ribunale, inoltre, ha altresì erroneamente applicato l'art. \_\_\_\_\_ della legge n. \_\_\_\_\_, laddove ha ritenuto che \_\_\_\_\_, omettendo di considerare e opportunamente valutare che \_\_\_\_\_.

La motivazione, peraltro, appare senza ombra di dubbio insufficiente e comunque contraddittoria in relazione ad alcuni punti decisivi della controversia, e in particolare con riferimento a: \_\_\_\_\_

Tutto quanto sopra dedotto, argomentato e premesso,

Cita

La Direzione provinciale del lavoro di \_\_\_\_\_ in persona del Direttore pro tempore \_\_\_\_\_ sita in \_\_\_\_\_, alla via \_\_\_\_\_ nonché presso l'Avvocatura D istrettuale dello Stato di \_\_\_\_\_ a comparire dinanzi alla Corte d'Appello di \_\_\_\_\_ Sezione e G iudice designandi, all'udienza che ivi sarà tenuta il giorno \_\_\_\_\_, alle ore di rito, con invito a costituirsi, ai sensi e nelle forme stabilite dall'art. 166 c.p.c., nel termine di 20 giorni prima dell'udienza indicata nel presente atto di appello, ovvero in quella diversa fissata dal G iudice con proprio decreto, ai sensi dell'art. 168 bis, ultimo comma, c.p.c., con avvertimento che la costituzione oltre i suddetti termini implica le decadenze di cui all'art. 167 c.p.c. e, infine, con avviso che in caso di mancata costituzione si procederà in contumacia, per sentir accogliere, dall'O n.le C ollegio adito, le seguenti

Conclusioni

Piaccia alla Corte d'appello adita, contrariis reiectis, riformare l'impugnata sentenza e per l'effetto dichiarare che \_\_\_\_\_, conseguentemente annullando l'ordinanza-ingiunzione n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

Con vittoria di spese, competenze e onorari per entrambi i gradi di giudizio.

Fa istanza

altresì, a norma dell'art. 283 c.p.c., affinché l'O n.le C ollegio adito voglia sospendere l'efficacia esecutiva della sentenza appellata, evidenziando a tal fine la sussistenza dei gravi e fondati motivi, e in particolare del fumus boni iuris per la fondatezza dell'appello in quanto \_\_\_\_\_ ed anche perché l'appellante potrebbe subire in mancanza di sospensione gravi pregiudizi personali in quanto \_\_\_\_\_.

D eposita: 1) copia autentica sentenza appellata; 2) fascicolo di primo grado; 3) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ lì \_\_\_\_\_

A vv. \_\_\_\_\_

Corte d'appello di \_\_\_\_\_  
Atto di appello per l'annullamento dell'ordinanza di convalida  
(art. 23, comma 5, legge n. 689/1981)

Per: il sig. \_\_\_\_\_ nato \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_, il \_\_\_\_\_, res.te in \_\_\_\_\_ in proprio e quale legale rappresentante della D itta \_\_\_\_\_, elett.te dom.to in \_\_\_\_\_ presso lo studio dell'Avv. \_\_\_\_\_ che lo rappresenta e difende in forza di specifico mandato redatto a margine del presente atto

Appellante

Contro

D irezione provinciale del lavoro di \_\_\_\_\_ in persona del D irettore pro tempore \_\_\_\_\_ sita in \_\_\_\_\_, alla via \_\_\_\_\_ nonché presso l'Avvocatura D istrettuale dello Stato di \_\_\_\_\_

Appellato

Avverso l'ordinanza del \_\_\_\_\_ Tribunale di \_\_\_\_\_, G iudice D r. \_\_\_\_\_, pronunciata all'udienza del \_\_\_\_\_ e comunicata in data \_\_\_\_\_.

Si premette

Con ricorso in opposizione ai sensi degli artt. 22 e segg. della legge n. 689/1981 presentato il \_\_\_\_\_, il sig. \_\_\_\_\_ chiedendo l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione n° \_\_\_\_\_ emessa dall'appellata D irezione provinciale del lavoro in data \_\_\_\_\_ e notificata in data \_\_\_\_\_, in quanto infondata e ingiusta perché \_\_\_\_\_

Si costituiva ritualmente in giudizio l'amministrazione resistente, chiedendo il rigetto del ricorso e la conferma del provvedimento opposto, contestando le argomentazioni attoree e deducendo che \_\_\_\_\_

Preso atto dell'assenza dell'odierno appellante alla prima udienza, il G iudice adito con l'ordinanza sopra descritta disponeva come segue: \_\_\_\_\_, convalidando l'ordinanza-ingiunzione opposta, a norma dell'art. 23, comma 5, legge n. 689/1981.

Tale ordinanza è ingiusta e va riformata e contro la stessa si propone formale appello per i seguenti

Mbtivi

Il G iudice di prime cure ha erroneamente interpretato le evidenze oggettive, così come emergenti in atti, nel fascicolo d'ufficio. Nella specie il Tribunale ha ommesso di verificare, specificatamente, che:

- il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza di comparizione fossero stati tempestivamente notificati all'odierno appellante, nel rispetto del termine di cui all'art. 163 bis c.p.c., cosa che invero non è stata in quanto \_\_\_\_\_;
- l'opponente non fosse realmente comparso nell'aula d'udienza al momento in cui la causa viene chiamata e trattata, mentre lo stesso era fisicamente presente e \_\_\_\_\_;
- la sussistenza di un obiettivo legittimo impedimento, che pur non essendo assoluto né insuperabile, appare tuttavia, all'evidenza, oggettivo, fondato e serio e non dipendente dalla volontà dell'opponente o da un suo errore non scusabile, in quanto \_\_\_\_\_;
- il provvedimento opposto non risultasse illegittimo per quanto già agli atti del processo, mentre è obiettivamente vero il contrario, e cioè che l'ordinanza-ingiunzione poteva di già essere dichiarata illegittima e per l'effetto annullata, in ragione del fatto che \_\_\_\_\_;
- l'amministrazione avesse effettivamente adempiuto all'ordine di deposito dei documenti richiesti, mentre in verità ciò non è stato in quanto \_\_\_\_\_.

La motivazione, pure sinteticamente esposta, peraltro, appare senza ombra di dubbio insufficiente e comunque contraddittoria in relazione ad alcuni punti decisivi della controversia, e in particolare con riferimento a: \_\_\_\_\_

Tutto quanto sopra dedotto, argomentato e premesso,

Cita

La D irezione provinciale del lavoro di \_\_\_\_\_ in persona del D irettore pro tempore \_\_\_\_\_ sita in \_\_\_\_\_, alla via \_\_\_\_\_ nonché presso l'Avvocatura D istrettuale dello Stato di \_\_\_\_\_ a comparire dinanzi alla Corte d'appello di \_\_\_\_\_ Sezione e G iudice designandi, all'udienza che ivi sarà tenuta il giorno \_\_\_\_\_, alle ore di rito, con invito a costituirsi, ai sensi e nelle forme stabilite dall'art. 166 c.p.c., nel termine di 20 giorni prima dell'udienza indicata nel presente atto di appello, ovvero in quella diversa fissata dal G iudice con proprio decreto, ai sensi dell'art. 168 bis, ultimo comma, c.p.c., con avvertimento che la costituzione oltre i suddetti termini implica le decadenze di cui all'art. 167 c.p.c. e, infine, con avviso che in caso di mancata costituzione si procederà in contumacia, per sentir accogliere, dall'On.le Collegio adito, le seguenti

Conclusioni

Piaccia alla Corte d'appello adita, contrariis reiectis, riformare l'ordinanza appellata e per l'effetto dichiararla nulla, rimettendo la causa al primo giudice per la ripresa e la trattazione del giudizio di opposizione (ex art. 354, comma 2, c.p.c.).

Con vittoria di spese, competenze e onorari per entrambi i gradi di giudizio.

D eposita: 1) copia autentica ordinanza appellata; 2) fascicolo di primo grado; 3) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ li \_\_\_\_\_

Avv. \_\_\_\_\_

Tribunale di \_\_\_\_\_ - Ufficio del Giudice unico  
Ricorso in opposizione ad ordinanza ingiunzione  
(art. 22, legge n. 689/1981)

Al l'III.mo Sig. G iudice,  
Il sottoscritto \_\_\_\_\_, nato a \_\_\_\_\_ residente in \_\_\_\_\_ in qualità di responsabile legale della D itta \_\_\_\_\_ - senza il patrocinio di un difensore -

Per: il sig. \_\_\_\_\_ nato \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_, il \_\_\_\_\_, res.te in \_\_\_\_\_ in proprio e quale legale rappresentante della D itta \_\_\_\_\_, elett.te dom.to in \_\_\_\_\_ presso lo studio dell'Avv. \_\_\_\_\_ che lo rappresenta e difende in forza di specifico mandato redatto a margine del presente atto - col patrocinio di un difensore -

parte opponente

Contro

D irezione Provinciale del Lavoro di \_\_\_\_\_ in persona del D irettore pro tempore \_\_\_\_\_ sita in \_\_\_\_\_, alla via \_\_\_\_\_

parte opposta

Premesso

- C he ha ricevuto in data \_\_\_\_\_ notificata dell'ordinanza ingiunzione n° \_\_\_\_\_ emessa dalla D irezione provinciale del lavoro di \_\_\_\_\_;
- C he le circostanze di fatto su cui l'ordinanza-ingiunzione predetta si fonda non corrispondono a verità in quanto: \_\_\_\_\_;
- C he sotto un profilo squisitamente giuridico i fatti effettivamente ora narrati e riassunti devono essere ricondotti alla diversa fattispecie contrattuale del \_\_\_\_\_, come sancito dal D.Lgs. n. \_\_\_\_\_;
- C he, pertanto, i fatti e le argomentazioni giuridiche ora addotte consentono di riconoscere la non sussistenza delle sanzioni pecuniarie amministrative irrogate e ingiunte, per l'insussistenza delle violazioni amministrative rilevate, contestate e sanzionate, in quanto \_\_\_\_\_;
- C he la D itta \_\_\_\_\_ non ha mai avuto in precedenza altri provvedimenti sanzionatori;
- C he il ricorrente si è sempre comportato nei riguardi della legislazione sociale e di previdenza obbligatoria con grande attenzione e premura;
- C he la D itta ha sempre tenuto ad una effettiva regolarità contributiva e assicurativa, provvedendo tempestivamente al regolare pagamento dei premi e dei contributi;

Ricorre

all'Ecc.mo Tribunale adito perché voglia, previa fissazione dell'udienza di comparizione ed espletata la fase di discussione orale e di precisazione delle conclusioni, anche a seguito della istruttoria per acquisizione dei mezzi di prova, così come richiesti ed eventualmente ammessi, accogliere le seguenti

Conclusioni

Piaccia all'Ecc.mo Tribunale di \_\_\_\_\_, ogni contraria istanza disattesa ed eccezione reietta, accogliere il presente ricorso e, conseguentemente, annullare, revocare o comunque dichiarare privo di effetti il decreto ingiuntivo n. ...., R.G. ...., emesso il .... a carico di .... a favore dell'Inps, l'ordinanza-ingiunzione opposta, perché infondata e ingiusta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 22, legge n. 689/1981, o - in via del tutto subordinata, per mero tuziorismo difensivo, - ridurre l'importo delle sanzioni pecuniarie amministrative ingiunte alla misura pari al minimo editale stabilito dalla legge, valutando gli elementi di cui all'art. 11 della medesima legge n. 689/1981.

Con vittoria di spese, competenze e onorari, Iva e Cpa e sentenza provvisoriamente esecutiva.  
- col patrocinio di un difensore -

Chiede

volersi disporre la sospensione dell'esecuzione provvisoria del provvedimento opposto, in quanto \_\_\_\_\_.  
Inoltre rappresenta che sui fatti veritieri così come descritti possono essere sentiti i seguenti testimoni, chiedendo che gli stessi vengano sentiti dall'III.mo G iudice adito nelle forme dell'art. 23 della legge n. 689/1981 al fine di comprovare quanto in narrativa esposto nel presente ricorso: \_\_\_\_\_

D eposita: 1) originale dell'ordinanza-ingiunzione n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_ notificata il \_\_\_\_\_; 2) \_\_\_\_\_; 3) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ lì \_\_\_\_\_

In fede

Firma dell'opponente

Avv. \_\_\_\_\_  
- col patrocinio di un difensore -