

Opposizione all'ordinanza di ingiunzione della Direzione Provinciale del Lavoro: competente è il tribunale del luogo in cui è stata commessa la violazione

di Francesco Di Bono

Il procedimento di opposizione all'ordinanza di ingiunzione emessa dalla Direzione Provinciale del Lavoro ai sensi dell'art. 18 legge n. 689 /81 (provvedimento amministrativo emanato dall'organo periferico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per sanzionare le violazioni di norme lavoristiche costituenti illeciti amministrativi) presenta una questione di rilievo attinente all'individuazione del giudice competente. Sul punto, il testo originario della legge di depenalizzazione individuava al primo comma dell'art. 22 la competenza del Pretore a decidere sul ricorso in opposizione.

Con la soppressione degli uffici del Pretore ad opera del D. Lgs 19 febbraio 1998, n. 51, questa competenza è stata trasferita al giudice unico del Tribunale in composizione monocratica (P. Rausei, *Il giudizio di opposizione dopo il D. Lgs. n. 40/2006*, in *Dir. prat. lav.*, 2006, 11) . Pertanto, alla luce di quanto previsto dall'art. 22 della legge n. 689/81, “gli interessati possono proporre opposizione davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione individuato a norma dell'art. 22bis entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento” . Ne consegue che, in virtù di quanto disposto dal richiamato art. 22 bis, in tutti i casi in cui la sanzione è stata applicata nell'atto di illecito amministrativo per la violazione di leggi concernenti le disposizioni in materia di lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni, l'opposizione si propone davanti al Tribunale.

L'art. 6 dello schema di Decreto Legislativo (Schema di decreto legislativo recante: "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69", definitivamente approvato dal CDM il 1° settembre 2011) che ha recentemente riformato il processo civile, adottato sulla base della delega contenuta nel primo comma dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, è intervenuto sul rito previsto per l'opposizione ad ordinanza di ingiunzione, disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 689 del 1981. In particolare, la novella ha introdotto al primo comma dell'art. 22 della legge 689/1981 un mero rinvio all'articolo 6 della novella stessa ed ha espressamente abrogato i commi dal secondo al settimo dell'art. 22 nonché gli articoli 22-bis e 23. In buona sostanza, a seguito della riforma (Le nuove disposizioni si applicheranno ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto di riforma mentre continueranno ad applicarsi le norme abrogate o modificate a tutte le controversie ancora pendenti), l'opposizione a sanzione amministrativa disciplinata dalla legge 689/1981 è stata ricondotta al rito del lavoro (La riconduzione al rito del lavoro comporta che i giudizi sono introdotti con ricorso nonché l'attribuzione al giudice di ampi poteri istruttori, di cui può disporre d'ufficio. Altre caratteristiche generali del rito del lavoro sono: la massima concentrazione delle attività processuali, con l'ammissione immediata dei mezzi di prova, il compimento dell'attività

istruttoria in occasione della medesima udienza, la decisione contestuale con la lettura della sentenza al termine dell'udienza o la lettura del solo dispositivo, con ricerca di motivazione.) , in virtù dei caratteri di concentrazione e di officiosità dell'istruzione della causa.

Per quanto concerne, invece, la competenza, sono state mantenute ferme le speciali disposizioni contenute nell'articolo 22-bis della legge n. 689/1981, in ossequio al criterio di delega previsto dall'art. 54, comma 2, lettera a) della legge n. 69/2009. Pertanto, l'art. 6 del citato decreto legislativo conferma che l'opposizione si propone davanti al tribunale in cui è stata commessa la violazione nella materia della tutela del lavoro, igiene sui luoghi di lavoro e prevenzione degli infortuni sul lavoro, previdenza ed assistenza obbligatoria.

Confermata la giurisdizione per materia in via esclusiva al tribunale, l'applicazione del rito del lavoro rappresenta una importante novità per individuare il giudice competente a conoscere del giudizio di merito.

Al riguardo, è opportuno fare un passo indietro rimandando alla fonte normativa che differenzia i diversi procedimenti in materia, vale a dire l'art. 35 della legge n. 689/1981.

In questa disposizione di legge si distinguono tre ipotesi di violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria.

La prima riguarda le violazioni che consistono nell'omissione totale o parziale del versamento dei contributi e premi (comma 2) (L'art. 116, comma 12, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001) ha abolito tutte le sanzioni amministrative relative a violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatorie consistenti nell'omissione totale o parziale del versamento dei contributi o premi o dalle quali comunque derivi l'omissione totale o parziale del versamento dei contributi o premi, ai sensi dell'art. 35, secondo e terzo. In loro sostituzione sono previste sanzioni civili aventi contenuto pecuniario e natura recuperatoria.). In questo caso, gli enti e gli istituti gestori delle forme di previdenza ed assistenza obbligatorie riscuotono i contributi e le sanzioni amministrative attraverso l'ordinanza di ingiunzione a cui ci si può opporre facendo ricorso al giudice del lavoro (comma 4).

La seconda ipotesi riguarda le altre violazioni che non consistono, per sé considerate, in una evasione contributiva ma possono in concreto determinare l'omesso o parziale versamento di contributi e premi (comma 3). In termini di procedura, deve riconoscersi anche in questo caso la competenza del giudice del lavoro per le opposizioni alle ordinanze di ingiunzione emesse dagli enti ed istituti previdenziali.

La terza ipotesi, invece, concerne le violazioni previste dal primo comma dell'art. 35 che non consistono nell'omesso o parziale versamento di contributi e premi e che non sono allo stesso connesse a norma del terzo comma (comma 7). Ebbene, in questo caso ci si trova di fronte alle violazioni costituenti gli illeciti amministrativi riportati nelle ordinanze di ingiunzione della Direzione Provinciale del Lavoro (L'oggetto dell'opposizione non è la legittimità dell'atto amministrativo ma la stessa pretesa sanzionatoria in considerazione del fatto che la determinazione delle sanzioni pecuniarie amministrative riportate nell'ordinanza di ingiunzione è vincolata all'accertamento dell'illecito amministrativo presupposto. In tal senso, cfr. P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 1999, 256-257. Anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la pronuncia n. 3271 del 19 aprile 1999 (in *Foro it.*, 1990, I, 1510), hanno precisato che il giudizio di opposizione tende all'accertamento negativo della pretesa sanzionatoria, pur essendo formalmente costruito come un giudizio di impugnazione.) nei cui confronti si può presentare ricorso ai sensi della legge 689/1981 con applicazione del rito del lavoro, alla luce di quanto previsto dal citato art. 6 del decreto legislativo di riforma del processo civile.

Sulla scorta di queste considerazioni, si può ritenere competente il Tribunale in funzione di Giudice del Lavoro, nelle forme previste dagli artt. 442 e ss. C.p.c., per le ordinanze emesse dagli Istituti in relazione, diretta o indiretta, ad omissioni contributive ai sensi dell'art. 35, commi 2 e 3, della legge n. 689/1981, ed il Tribunale del *locus commissi delicti*, con applicazione del rito del lavoro, per le ordinanze di ingiunzione delle Direzioni Provinciali del Lavoro aventi ad oggetto le violazioni non

consistenti in un omesso o parziale versamento di contributi e premi, ai sensi dell'art. 35, comma 7, legge n. 689/1981.

Francesco Di Bono

Funzionario del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in servizio
presso la Direzione Provinciale del Lavoro di Bari

* Si segnala 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 di appartenenza.