

Nuove procedure: opposizione a ordinanza di ingiunzione

Manuel Sartori - Avvocato, Responsabile dell'Ufficio Legale e Contenzioso della Direzione provinciale del lavoro di Piacenza (*)

Lo scorso 7 ottobre è entrata in vigore la riforma processuale operata con il D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150, con il quale, in attuazione della delega contenuta nell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, si sono introdotte «disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione».

La finalità dichiarata del provvedimento risiede nel procedere ad una riconduzione di una serie di procedimenti speciali, in parte già disciplinati nel Codice di procedura civile, in parte al di fuori di esso, a tre riti fondamentali:

- il «rito ordinario di cognizione», regolato dalle norme contenute nel libro secondo, titoli I e III, del Codice (si tratta del modello tradizionale di processo civile introdotto con atto di citazione);
 - il «rito del lavoro», procedimento a cui è dedicato, sempre all'interno del libro secondo del Codice, il titolo IV (caratterizzato, almeno nella visione del legislatore, da maggior celerità nella fase procedimentale e da una accentuazione dei poteri istruttori in capo al Giudice);
- infine, il «rito sommario di cognizione», facente capo a quel «procedimento sommario di cognizione» introdotto nel corpus codicistico con la richiamata legge n. 69/2009 e regolato dalle norme contenute nel titolo I, capo III *bis*, del libro quarto del Codice di Procedura (artt. 702-*bis* e seguenti).

Il legislatore ha pertanto in tal modo perseguito l'obiettivo di ridurre considerevolmente i riti applicabili nel processo civile.

Rito del lavoro

In questo quadro generale, la riforma ha ricondotto il procedimento di opposizione ad Ordinanza di ingiunzione, già disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, al rito del lavoro.

Infatti, la disciplina speciale processuale inserita nella c.d. «legge di depenalizzazione», in cui si affiancava alla normativa procedimentale - quest'ultima rimasta immutata - viene interamente trasfusa nell'art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011, posto in apertura del capo II, denominato «Delle controversie regolate dal rito del lavoro». Ne è ulteriore riprova la sostituzione, operata sempre dal legislatore della riforma con l'art. 34, del testo originario dell'art. 22 della legge n. 689/1981, che rimane, nell'attuale versione, costituito da un solo comma, in cui si stabilisce quanto segue: «contro l'ordinanza - ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è regolata dall'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011 n. 150».

Pertanto, è proprio all'art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011 che dobbiamo rivolgere la nostra

attenzione per analizzare in dettaglio gli aspetti procedurali dell'opposizione regolata dal «rito del lavoro», non prima, però, di avere posto l'accento su un dato processualistico di fondamentale importanza.

Competenza

Non va dimenticato, infatti, che la riconduzione di un procedimento civile ad un particolare rito non investe di per sé una questione di competenza del Giudice adito.

Ne consegue, in riferimento alla materia che ci apprestiamo ad analizzare, che applicare il «rito del lavoro» a tutti i procedimenti di opposizione instaurati dopo l'entrata in vigore delle nuove norme procedurali non significa certo investire *tout court* di tali contenziosi gli organi giurisdizionali chiamati - in base alla normativa già vigente - ad applicare quel rito in altre, distinte materie.

Esemplificando, mentre nei casi di opposizione avanti al Giudice di Pace, quest'ultimo rimane competente a trattare le relative cause, dovendo però applicare, per quelle avviate dopo la riforma, il rito del lavoro, in tutti i casi - che vedremo - in cui l'opposizione si propone davanti al Tribunale ordinario quest'ultimo non deciderà nella persona del «Giudice del Lavoro», ma sempli-

Nota:

(*) Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione pubblica di appartenenza.

cemente applicando il «rito del lavoro», ossia quelle norme processualciviltistiche caratteristiche di tale rito, con alcune parziali eccezioni ed adeguamenti.

Ciò non toglie che, sul piano organizzativo, alcuni Tribunali possano anche assegnare, in tutto o in parte, i procedimenti di opposizione ad Ordinanza di Ingiunzione ai magistrati in essi operanti quali «Giudici del Lavoro»; questa però è una possibilità - si ribadisce, legata a scelte di carattere tecnico-organizzativo - che tuttavia è cosa ben diversa da una attribuzione - che il legislatore si guarda bene dal fare - delle cause di opposizione alla competenza del «Giudice del Lavoro».

Del resto, se da un lato la nuova formulazione dell'art. 22 della legge n. 689/1981 rimarca che l'opposizione ad Ordinanza di Ingiunzione si presenta «dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria», prendendo una decisa posizione sul piano del riparto di giurisdizione e di competenza, dall'altro, proprio per differenziare la disciplina del «rito del lavoro» applicabile ai procedimenti di opposizione da quella, generale, del processo del lavoro come regolato nel Codice, il legislatore inserisce due rilevanti disposizioni:

- nell'ambito delle «*disposizioni generali*» di cui agli articoli 1-5 della riforma, si colloca l'art. 2, il quale, rubricato «*Disposizioni comuni alle controversie disciplinate dal rito del lavoro*», non fa altro che escludere per tutti i procedimenti appunto ricondotti al «rito del lavoro» - tra i quali, abbiamo visto, anche il procedimento di opposizione ad Ordinanza di Ingiunzione - l'applicazione di una serie di norme tipiche del «processo del lavoro» come regolato dal Codice di procedura; ne consegue che, in tutti i procedimenti ricondotti dalla riforma al «rito del lavoro», comunque questo rito non si applicherà puramente e semplicemente nella forma disciplinata dal Codice,

ma con alcune, anche rilevanti, eccezioni ed esclusioni;

- in più, lo stesso art. 6, specificatamente dedicato, come già detto, all'«*opposizione ad ordinanza-ingiunzione*», la vera norma di riferimento di questo giudizio, aggiunge nel suo comma 1, come preambolo al proprio contenuto, che tali controversie «sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo».

Quindi, ad una completa ed integrale riconduzione del giudizio di opposizione di cui ci occupiamo alle norme di disciplina del «rito del lavoro» come tradizionalmente lo conosciamo ostano due ordini di eccezioni ed esclusioni: il primo concerne in generale tutti i procedimenti ricondotti al «rito del lavoro» dalla riforma ed il secondo coinvolge unicamente il giudizio di opposizione ad Ordinanza di Ingiunzione, evidentemente caratterizzato da alcune peculiarità che il legislatore ha ritenuto opportuno preservare.

Competenza del Tribunale

Alla luce di quanto sopra esposto, perciò non sorprende che buona parte delle disposizioni contenute nei commi 2-13 dell'art. 6 ricalchi il contenuto dei previgenti articoli 22, 22bis e 23 della legge «di depenalizzazione», a cui per anni gli operatori hanno fatto riferimento quale «rito speciale».

Così, quando il comma 2 dell'art. 6 stabilisce che «l'opposizione si propone davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione», non fa altro che riportarci alla mente il testo originario del 1° comma dell'art. 22 della legge n. 689/1981, che non a caso utilizzava esattamente gli stessi termini.

Ugualmente, quando il comma 3 dell'art. 6 dispone che, salvo quanto previsto dai commi successivi, «*l'opposizione si propone davanti al giudice di*

pace», richiama quanto già fissato - come regola generale - dal 1° comma dell'ormai abrogato art. 22bis della legge n. 689/1981; e così via per la espressa attribuzione dei giudizi *de quibus* al Tribunale, in forza del successivo comma 4, nei casi di sanzioni applicate per violazioni attinenti a particolari materie. Tra queste ultime, è sempre ricompresa la «*tutela del lavoro*», accanto all'«*igiene sui luoghi di lavoro*» ed alla «*prevenzione degli infortuni sul lavoro*».

Pertanto, la riforma conferma l'attribuzione al Tribunale dei giudizi di opposizione avverso le Ordinanze di Ingiunzione di competenza delle Direzioni provinciali (oggi *rectius*: territoriali) del lavoro; la riforma peraltro, nel riportare all'interno del nuovo sistema il testo dell'abrogato art. 22bis, comma 2, della legge «di depenalizzazione» non indica più, tra le controversie di opposizione spettanti al Tribunale, né quelle in materia «urbistica ed edilizia», né quelle in materia «tributaria» e societaria.

Peraltro, a conferma di quanto già indicato nel comma 3 della legge n. 689/1981, la sfera di competenza del Tribunale, rispetto a quella del Giudice di Pace, si estende, nel comma 5 dell'art. 6, a tutte le controversie di opposizione, a prescindere dalla materia, in cui la violazione contestata sia di importo superiore nel massimo ad € 15.493,00 o comunque nei casi in cui la sanzione proporzionale effettivamente applicata in Ordinanza sia stata superiore ad € 15.493,00.

Sempre il Tribunale procede alla trattazione delle cause di opposizione ad Ordinanze in cui, accanto alla sanzione pecuniaria, siano state applicate sanzioni di natura diversa.

Ovviamente, tali norme toccano da vicino solo quei provvedimenti applicati a seguito di violazioni di norme in materie diverse da quelle già indicate nel comma 4; per queste ultime, invece, come già esposto, la competenza risiede nel Tri-

bunale a prescindere dal valore della sanzione ingiunta.

Termine di presentazione e contenuti

Nulla innova la riforma in merito ai termini di presentazione dell'opposizione: il comma 6 dell'art. 6, infatti, riprende interamente il disposto dei primi tre commi dell'originario art. 22 della legge n. 689/1981; quindi, l'opposizione continuerà a proporsi mediante ricorso, depositato presso il Giudice competente, entro trenta giorni dalla notificazione dell'Ordinanza, o entro sessanta giorni «*se il ricorrente risiede all'estero*».

È confermato, sulla falsariga di quanto già affermato dall'art. 23, 1° comma, della richiamata legge, che conseguenza dell'avvenuta decorrenza del termine di impugnazione è necessariamente l'«*inammissibilità*» dell'opposizione.

Viene tuttavia introdotta una precisazione importante: la previsione, data oggi direttamente dal legislatore, della possibilità, per il ricorrente, di avvalersi anche del «*servizio postale*» per il deposito del ricorso, specifica indicazione che pone fine al dibattito già in corso sul punto.

Riguardo al contenuto necessario del ricorso, l'art. 6 nulla dice, semplicemente perché, in proposito, nell'ambito del «*rito del lavoro*», già dispone l'art. 414 c.p.c., esteso ai giudizi di opposizione perché non ricompreso nell'elenco delle disposizioni del processo del lavoro non applicabili a norma dell'art. 2.

Ne deriva che l'opponente non dovrà semplicemente indicare nel ricorso, come sinteticamente prevedeva l'art. 22, 4° comma, della legge n. 689/1981, «*la dichiarazione di residenza o la elezione di domicilio*», ma sarà tenuto, già nell'atto introduttivo, a determinare «*l'oggetto della domanda*» (art. 414, n. 3, c.p.c.), «*l'esposizione dei fatti e degli*

elementi di diritto sui quali si fonda la domanda con le relative conclusioni» (art. 414, n. 4) ed inoltre ad indicare in modo specifico i «*mezzi di prova di cui il ricorrente intende avvalersi*» ed i «*documenti che si offrono in comunicazione*».

È chiaro che già, nella prassi operativa, in particolare in quella dei Tribunali, il ricorso presentato avverso l'Ordinanza di Ingiunzione già conteneva tali elementi ed indicazioni; eppure, aver apertamente esteso al procedimento di opposizione disposizioni, come questa, che di fatto comportano tempistiche definite per attività processuali poste in essere dall'opponente - ma anche, come presto vedremo, dall'Amministrazione resistente - avrà prevedibili conseguenze processuali per le eventuali decadenze in cui le parti potranno eventualmente incorrere.

Sospensione del provvedimento impugnato

Ulteriore elemento molto interessante e parzialmente innovativo della riforma è costituito dalla disciplina della sospensione del provvedimento impugnato, sulla quale l'art. 6, comma 7 della riforma interviene in combinato con il precedente art. 5, applicabile non solo ai procedimenti di opposizione ad Ordinanza, ma a tutti quei giudizi ora ricondotti ai tre riti fondamentali.

Nella previgente disciplina, incardinata nel solo 7° comma dell'art. 22 della legge n. 689/1981, si prevedeva semplicemente che «*l'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento, salvo che il giudice, concorrendo gravi motivi, disponga diversamente con ordinanza inoppugnabile*».

Al di là del disposto legislativo, peraltro, la prassi in materia - in particolare nei Tribunali - presentava e presenta alcuni tratti fondamentali comuni: - frequente ricorso, da parte del Giudice adito, alla sospen-

sione del provvedimento impugnato con semplice decreto emesso «*inaudita altera parte*», spesso nel contesto del medesimo decreto di fissazione della prima udienza, e quindi solo successivamente notificato alla parte resistente;

- altrettanto frequente identificazione dei «*gravi motivi*» di sospensione con la spesso eccepita difficoltà ad adempiere il pagamento della somma ingiunta da parte del soggetto opponente, in particolare nei casi - tutt'altro che infrequenti - in cui l'importo richiesto a titolo di sanzione amministrativa sia cospicuo.

Ne consegue nella prassi un notevole ricorso a provvedimenti di sospensione da parte dei Giudici aditi in primo grado, che oggi sembra però dover fare i conti con le disposizioni, parzialmente innovative, dell'art. 5 della normativa di riforma.

Questa infatti rimarca che il giudice adito provvede alla sospensione del provvedimento impugnato, sempre con ordinanza non impugnabile, se richiesto ma anche «*sentite le parti*» e comunque «*quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione*».

Solo «*in caso di pericolo imminente di un danno grave e irreparabile, la sospensione può essere disposta con decreto pronunciato fuori udienza*» e anche in queste ipotesi in ogni caso «*diviene inefficace se non è confermata, entro la prima udienza successiva*», con ordinanza.

Emerge dal tenore di queste disposizioni la volontà del legislatore di ancorare gli eventuali provvedimenti di sospensione adottati a motivazioni serie e dettagliatamente esposte in ricorso (o anche in un'istanza successiva, poiché non è previsto un termine decadenziale per la relativa richiesta); non solo, ma appare chiaramente espresso un forte sfavore per l'adozione fuori udienza del provvedimento sospensivo, comunque - anche nei casi in cui sia effettuata - mai considerata come definitiva, ma

dotata di un'efficacia solo provvisoria, sino alla sua eventuale e successiva conferma.

Costituzione dell'Autorità

Veniamo ora alla fase di costituzione dell'Autorità la cui Ordinanza è oggetto di opposizione.

Il comma 8 dell'art. 6 della riforma, nell'ottica della riconduzione del giudizio di opposizione al «rito del lavoro», richiama il «decreto» di fissazione dell'«*udienza di discussione*» citato nell'art. 415, 2° comma, c.p.c., tuttavia precisando, come già si disponeva nell'originario testo dell'art. 23 della legge n. 689/1981, che «il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione».

Nulla cambia in ordine alle modalità di notificazione del ricorso e del pedissequo decreto, contenente la fissazione della data dell'udienza e l'ordine di deposito degli atti; la riconduzione del giudizio di opposizione al rito del lavoro peraltro incide fortemente sull'attività difensiva dell'Autorità convenuta, in quanto, tra le norme processuali applicabili al giudizio di opposizione, vi è l'art. 416 c.p.c. (rubricato appunto «*Costituzione del convenuto*») che prevede l'obbligo, per il convenuto, di costituirsi «almeno dieci giorni prima della udienza» con «deposito in cancelleria di una memoria difensiva, nella quale devono essere proposte, a pena di decadenza, ... le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d'ufficio». In realtà, all'interno del procedimento di opposizione come disciplinato dalla sua legge fondamentale, una norma di tale portata mancava.

Infatti, il termine per il deposito del rapporto e degli «*atti re-*

lativi all'accertamento», che già era previsto dall'art. 23, comma 2, della legge n. 689/1981, termine che rimane sostanzialmente inalterato nella riforma, è altra cosa dal termine di costituzione di cui all'art. 416 c.p.c., che ha ben altra valenza sul piano processuale e probatorio.

Le decadenze previste nel processo del lavoro e legate al mancato deposito della memoria difensiva (di costituzione), o, in particolare, alla mancata indicazione, all'interno di questa, delle eccezioni, anche di merito, non rilevabili d'ufficio, sono quindi estese a pieno titolo al procedimento di opposizione; ciò evidentemente provocherà una necessità per le Autorità convenute (che tra l'altro, mantengono la possibilità di «stare in giudizio personalmente» o tramite «funzionari appositamente delegati» ai sensi dell'art. 6, comma 9, del D.Lgs. n. 150/2011) di presidiare ancora più attentamente lo svolgimento dell'attività giudiziale, sin dalla redazione dell'atto di costituzione in giudizio.

Per le Amministrazioni, al di là dell'ormai evidente e grave rischio che si correrà - sotto ogni profilo - semplicemente presentando la propria memoria di costituzione in udienza (per l'applicazione in questo caso delle decadenze richiamate, che renderà oltremodo difficile la difesa), l'entrata in vigore della riforma richiederà quindi un ripensamento anche della propria organizzazione interna al fine di gestire nel modo più professionale possibile l'attività giudiziale.

La coincidenza temporale tra il termine previsto dall'art. 416 c.p.c. per il deposito della memoria di costituzione e quello oggi previsto dall'art. 6, comma 8, del D.Lgs. n. 150/2011 per il deposito del rapporto comporterà facilmente una contestualità tra i due momenti; del resto, già prima della riforma, nella prassi processuale, l'Autorità convenuta nella maggior parte dei casi procedeva ad un unico deposito di un fascicolo contenente sia

una memoria difensiva, che - in allegato - i documenti richiesti.

In particolare, sono ordinariamente allegati al «rapporto» di cui il giudice chiede preventivamente all'udienza il deposito sia i verbali ispettivi e di accertamento, sia i verbali di acquisizione di sommarie informazioni rese dai soggetti sentiti nel corso degli accertamenti.

È da notare, per concludere, che l'applicazione al procedimento di opposizione dell'art. 416 c.p.c. comporta anche, e soprattutto, la necessità per il convenuto di «indicare specificamente, a pena di decadenza, i mezzi di prova di cui intende avvalersi ed in particolare i documenti che deve contestualmente depositare».

Anche per i mezzi istruttori e i documenti, quindi, come nell'ordinario processo del lavoro, scattano le decadenze di rito in caso di mancata indicazione.

Verrà pertanto meno quella diffusa prassi applicativa che consentiva l'indicazione di taluni mezzi istruttori - o anche, semplicemente, dei capitoli di prova testimoniale - successivamente all'atto introduttivo, in una memoria i cui termini in genere venivano stabiliti dal Giudice nel corso della prima udienza, in analogia a quanto prevede la disciplina del processo di cognizione ordinario.

Dall'entrata in vigore della riforma, quindi, anche per i mezzi di prova e per le produzioni documentali valgono le regole, i termini e le decadenze del «rito del lavoro», con la necessità, che indubbiamente ne deriva, sia per l'opponente che per l'Autorità opposta, di predisporre un primo atto difensivo, che sia il ricorso o la memoria di costituzione, già completo, corredato da tutta la documentazione utile per il giudizio, che prenda posizione su tutti i punti in discussione e dia modo al Giudice adito di conoscere sin dall'avvio del procedimento non solo il provvedimento impugnato, ma tutta la materia del contendere, le

prove documentali fornite ed i mezzi di prova la cui ammissione è richiesta da ciascuna delle parti.

Svolgimento del procedimento

In quanto allo svolgimento vero e proprio del procedimento di opposizione, l'art. 6, che vi dedica solo i commi 10 ed 11, è estremamente scarno.

Nel corso della prima udienza, la cui data, come abbiamo visto, è fissata dal Giudice con decreto notificato alle parti, lo stesso Giudice deve dichiarare con sentenza l'inammissibilità dell'opposizione se questa risulta presentata tardivamente (nel senso già evidenziato), ma deve anche procedere a convalidarla, provvedendo contestualmente sulle spese, «quando l'opponente o il suo difensore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento» (art. 6, comma 10, D.Lgs. n. 150/2011).

Si tratta anche in questo caso di una ripresa del disposto dell'ormai abrogato art. 23, comma 5, della legge n. 689/1981, peraltro con una significativa integrazione, che riprende il contenuto di due pronunce di illegittimità costituzionale della norma previgente (1): infatti, il Giudice non dovrà procedere alla convalida dell'Ordinanza, anche in assenza dell'opponente in udienza, quando «l'illegittimità del provvedimento risulti dalla documentazione allegata dall'opponente», o anche quando l'Autorità non abbia provveduto a depositare il rapporto ed i documenti richiesti ai sensi del precedente comma 8.

In sostanza, si ribadisce, riprendendo gli assunti della Corte, che la convalida dell'Ordinanza, in assenza della parte opponente o del suo difensore, non è comunque dovuta nei casi suindicati.

Anche se la riforma nulla dispone in merito, appare chiaro che la prima udienza, ai sensi degli artt. 415 e 420 c.p.c., entrambi facenti parte delle norme processuali applicabili al

nuovo rito, si identifichi con l'«*udienza di discussione della causa*» tipica del processo del lavoro, in cui, in linea teorica, si potrebbe anche concludere la trattazione del giudizio. Peraltro, si tratta della stessa udienza nella quale, ai sensi dell'art. 420, comma 5, c.p.c., il Giudice può ammettere i mezzi di prova proposti dalle parti, e ritenuti «*rilevanti*», disponendo – *sic* – per la loro «*immediata assunzione*» o comunque fissando altra udienza allo scopo, potendo anche concedere alle parti, «*ove ricorrano giusti motivi*» un termine perentorio per il deposito di «*note difensive*» con scadenza antecedente rispetto alla data dell'udienza di rinvio.

Ammissione dei mezzi di prova

Non va peraltro dimenticato che nel «rito del lavoro», e da oggi anche nel procedimento di opposizione ad Ordinanza di Ingunzione, trattandosi di norma applicabile, può trovare frequente applicazione la norma speciale di cui all'art. 421, 2° comma, c.p.c., secondo la quale il Giudice «può altresì disporre d'ufficio in qualsiasi momento l'ammissione di ogni mezzo di prova, anche fuori dei limiti stabiliti dal codice civile».

È solo il caso di rilevare che tale estensione dei poteri istruttori del Giudice è pienamente giustificata in un giudizio come quello di opposizione, nell'ambito del quale, tra l'altro, se ne faceva cenno nell'abrogato 6° comma dell'art. 23 della legge n. 689/1981, ove si parlava dell'ammissione dei mezzi di prova ritenuti «*necessari*».

Inoltre, tale estensione può in alcuni casi sopperire alla stessa inerzia delle parti, allo scopo di accertare giudizialmente i fatti fondanti l'irrogazione delle sanzioni ingiunte.

All'assunzione dei mezzi di prova, in particolare delle prove testimoniali, si procede nei modi ordinari, con le precisazioni già esposte e tenendo conto della valenza che conti-

nuano ad esercitare le innovazioni procedurali introdotte sul punto dalla richiamata legge n. 69/2009, sulle quali in questa sede non si ritorna.

Conclusione del procedimento

Tra le norme del processo del lavoro la cui applicazione al procedimento *de quo* non si esclude, e che quindi troverà immediata operatività, è l'art. 429 c.p.c., almeno nei suoi primi due commi, dedicati alla «*pronuncia della sentenza*».

In forza di tale disposizione, terminata l'istruttoria, «esaurita la discussione orale e udite le conclusioni delle parti», il Giudice pronuncia la sentenza a definizione del giudizio di opposizione.

La modalità procedurale tipica del «rito del lavoro» in realtà già aveva ispirato il legislatore del 1981, che, non a caso, disciplinando il procedimento di opposizione, aveva previsto, quale modalità ordinaria, quella della precisazione orale delle conclusioni, della discussione orale e della pronuncia della sentenza direttamente in udienza, mediante «*lettura del dispositivo*» (art. 23, comma 7, legge n. 689/1981).

Peraltro, sia l'art. 429 c.p.c., sia la norma ormai abrogata ammettono la possibilità, «*se necessario*», di concessione alle parti di un termine «*non superiore a dieci giorni per il deposito di note difensive*», con conseguente rinvio a successiva udienza per la discussione e la pronuncia della sentenza.

Solo una lieve differenza in realtà permane, poiché la norma del «rito del lavoro», oggi applicabile, prevede come condizione della concessione del termine per la redazione delle note, analoghe alle «*comparse conclusionali*» del processo di cognizione ordinario, la «*richiesta delle parti*», mentre nella previgente disci-

Nota:

(1) Corte Cost., sentenze 5 dicembre 1990, n. 534 e 18 dicembre 1995, n. 507.

plina questo elemento non era necessario, potendo il Giudice provvedere anche indipendentemente da questa.

Anche per il deposito della sentenza, si applicano tempistiche e modalità già tipiche del processo del lavoro ed indicate negli artt. 429, 1° comma, e 430 c.p.c.

I commi 11 e 12 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011 infine completano il sistema, con altrettante disposizioni tipiche del procedimento di opposizione e specificamente modellate su quest'ultimo, evidentemente estranee al «rito del lavoro» in quanto tale.

Il primo riprende il disposto dell'ultimo comma dell'abrogato art. 23 della legge «di depenalizzazione», indicando che «il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente»; sotto questo profilo, nulla cambia.

Il secondo dei due commi, invece, ricalca il comma 11 dell'abrogato e più volte citato art. 23, precisando che, nei casi di accoglimento dell'opposizione, il Giudice può annullare l'Ordinanza in tutto o anche parzialmente, ed anche soltanto modificarla «anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta», riducendone quindi l'importo.

Non si coglie invece il valore della ulteriore precisazione compiuta dalla norma citata, secondo la quale l'entità della sanzione dovuta «è determinata in una misura in ogni caso non inferiore al minimo edittale». Si tratta infatti di un dato che pareva pacifico, non potendo in ogni caso una condotta illecita essere sanzionata in via amministrativa con un importo inferiore a quello previsto come minimo edittale dalla legge vigente.

Norme non applicabili

Al termine di questo forzatamente rapido *excursus* sulla nuova disciplina del procedimento di opposizione ad Ordinanza di Ingiunzione, non resta

che soffermarsi su quelle disposizioni, tipiche del processo del lavoro, la cui applicabilità al giudizio di cui ci occupiamo è esclusa per espressa disposizione dell'art. 2 della riforma. Si tratta in effetti di norme la cui applicazione in parte risulta impossibile per le particolari caratteristiche del procedimento di opposizione, perché ritagliate sul rapporto processuale lavoratore - datore di lavoro non riproducibile in altra sede, o perché ritenute inidonee alla struttura dei procedimenti ricondotti al «rito del lavoro» solo per esigenze di semplificazione procedurale.

Non è pertanto applicabile l'art. 413 c.p.c., che prevede per il processo del lavoro la competenza del tribunale «in funzione di giudice del lavoro»; già peraltro in premessa ci siamo soffermati sulla differenza che intercorre tra la previsione di utilizzo di un rito specifico e la questione della competenza del Giudice, che spesso - come avviene proprio in questo caso - non si affianca necessariamente alla prima.

Uguualmente, non risultano applicabili gli artt. 417 e 417-bis c.p.c., che prevedono, per il processo del lavoro, le condizioni per la difesa personale delle parti e per la difesa delle Amministrazioni pubbliche; l'art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011, infatti, su questi punti, provvede con norme specifiche. Inoltre, tipiche del processo del lavoro e della dialettica processuale sua propria sono quelle disposizioni che, ad esempio, prevedono l'«accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti e accordi collettivi» (art. 420-bis), la possibilità per il Giudice di disporre «l'accesso sul luogo di lavoro ... al fine dell'accertamento dei fatti» (art. 421, 3° comma), la «richiesta di informazioni e osservazioni alle associazioni sindacali» (art. 425) e le disposizioni sull'esecutorietà della sentenza di condanna a favore del lavoratore (art. 431).

È infine esclusa, ma perché la materia è disciplinata in altra sede, ossia nell'art. 4 della ri-

forma, l'operatività delle disposizioni in tema di mutamento del rito, da ordinario a speciale o viceversa (artt. 426 e 427 c.p.c.); al riguardo, peraltro, sia la scelta dell'ordinanza come provvedimento classico di mutamento del rito nei casi in cui la controversia venga promossa in forme diverse da quelle citate, sia la fissazione, da parte del Giudice, nei casi di necessaria applicazione del rito del lavoro, della data dell'udienza di discussione *ex art.* 420 c.p.c., ricalcano quanto già si attua nel processo del lavoro tradizionale.

Da quanto esposto in questa nota di commento sembra emergere in conclusione una semplice considerazione: le disposizioni del D.Lgs. n. 150/2011, ed in particolare l'art. 6, pur riprendendo molte delle norme già in vigore per il procedimento di opposizione ad Ordinanza di Ingiunzione, incideranno non poco nella pratica giudiziaria, in particolare in quella che vede come dirette protagoniste le Autorità competenti all'emissione dell'Ordinanza.

Con evidenza, l'estensione dell'applicazione di nuovi termini decadenziali, riguardanti la proponibilità di eccezioni, di documenti e di altri mezzi di prova, anche al giudizio che ci interessa in questa sede, comporterà una più accentuata attenzione a profili di carattere processuale che, in questa materia, a volte hanno sofferto di una certa sottovalutazione, a beneficio di un'ottica spesso meramente «sostanzialista» che non sempre peraltro si è rivelata vincente, specialmente nelle aule di Tribunale.

Tuttavia, non si dimentichi che - almeno per un certo tempo - il rito «speciale» di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 ed il «rito del lavoro», seppure riadattato, di cui al D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150 sono destinati a convivere, potendosi applicare il secondo solo ai procedimenti introdotti successivamente alla sua entrata in vigore.

In attesa del decreto applicativo

Piani di risparmio a lungo termine

Carlo Giuro - *Pubblicista economico*

La crisi finanziaria di questi anni ha certamente posto in evidenza la funzione sociale assolta dalle forme collettive di investimento, dai fondi comuni e dalle forme di previdenza complementare. Tale tipologia di strumenti realizza compiutamente il dettato costituzionale dell'art. 47, comma 2 secondo il quale la Repubblica «favorisce l'accesso del risparmio popolare al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese». Con i provvedimenti estivi di cui al decreto legge n. 138/2001 l'architettura del nostro sistema previdenziale si arricchisce ora di un nuovo strumento, i piani di risparmio di lungo termine, che completa in prospettiva le opportunità a disposizione del cittadino/lavoratore per meglio sostenere il proprio tenore di vita in età senile. Introdotti dalle manovre finanziarie estive in analogia a quanto già accade in altri Paesi europei quali Francia e Inghilterra. Tipologia di investimento fiscalmente agevolata (rimarrà tassata al 12,50% contro l'aliquota ordinaria del 20% a partire dal 1° gennaio 2012), in attesa di un decreto ministeriale che ne disegni in maniera precisa e inequivocabile le sembianze. Ne ha parlato diffusamente il presidente di Assogestioni in una recente audizione presso la Commissione Finanze del Senato.

Proposte di Assogestioni

Assogestioni reputa che tale previsione potrà avere un notevole impatto sul comportamento dei risparmiatori italiani e di conseguenza sull'offerta

di servizi dell'industria del risparmio gestito. In particolare manifesta il massimo apprezzamento per l'inserimento di una misura che incentiva il risparmio a lungo termine delle famiglie, assicurando parimenti maggiore stabilità nei flussi e contribuendo ad allungare l'orizzonte temporale degli investimenti in un momento di forte instabilità dei mercati. Inoltre se opportunamente attuata tale norma potrà migliorare l'efficienza dei portafogli incentivandone la diversificazione e quindi il rendimento corretto per il rischio, in considerazione del fatto che le scelte d'investimento sono afflitte in misura notevole da una estrema avversione al rischio dalla brevità dell'orizzonte temporale e dal conseguente fenomeno di market timing avverso. Tale comportamento contrasta con i principi basilari di un programma di ottimizzazione del profilo atteso di rischio/rendimento e può seriamente pregiudicare la redditività del portafoglio finanziario del risparmiatore medio. La previsione normativa è però troppo generica in quanto non indica le caratteristiche che le forme di risparmio a lungo termine devono avere al fine di beneficiare dell'agevolazione con il rischio concreto che la norma non trovi concreta applicazione. Assogestioni suggerisce pertanto di modificare l'attuale previsione normativa al fine di delineare gli elementi indispensabili per il riconoscimento della tassazione in misura ridotta. I piani individuali di risparmio potrebbero essere istituiti ad esempio mediante la sottoscrizione di fondi comuni di investimento, contratti di assicura-

zione, contratti di gestione di portafoglio in cui detenere le attività finanziarie senza alcun vincolo al prelievo o alla tipologia di investimento. A tal proposito non si ritiene che sia necessaria l'introduzione di una apposita disciplina civilistica in quanto l'agevolazione verrebbe riconosciuta con riferimento a contratti e strumenti finanziari già disciplinati dal nostro ordinamento e in relazione ai quali il contribuente manifesta la volontà di beneficiare del regime fiscale agevolato. L'agevolazione dovrebbe consistere in linea con quanto previsto dal decreto legge n. 138/2001 nell'applicazione dell'aliquota del 12,50% in luogo di quella ordinaria del 20% sui redditi di capitale e sui redditi diversi di natura finanziaria conseguiti dai privati con riferimento alle attività finanziarie detenute nell'ambito dei piani di risparmio aventi una durata non inferiore ad un determinato arco temporale (ad esempio cinque anni). Destinatari dell'aliquota agevolata dovrebbero essere soltanto le persone fisiche in quanto costituiscono la categoria di investitori che rivela una minore capacità di gestione del rischio connesso alle turbolenze dei mercati. Con la concessione del predetto beneficio fiscale si intende incentivare tali soggetti ad allungare l'orizzonte temporale degli investimenti tramite politiche di investimento di lungo periodo. Le somme ed i valori destinati ai piani di risparmio dovrebbero poter essere investite in tutte le tipologie di strumenti finanziari quindi *in primis* i fondi comuni di investimento, azioni (ad esclusione delle partecipazioni qualifica-