

Sospensione feriale e opposizione a ordinanza-ingiunzione: la parola alle Sezioni Unite

Sì alla sospensione per le opposizioni su sanzioni di lavoro; esclusa solo per i casi di omissione totale o parziale dei contributi (Cass. S.U. 2145/2021).

Pubblicato il 10/02/2021



La sospensione feriale dei termini processuali, dal 1° al 31 agosto, prevede delle eccezioni, tra queste rientrano le controversie in materia di lavoro e previdenza. Tali controversie necessitano di essere decise con celerità, per questa ragione è esclusa la sospensione dei termini. Quindi, è determinante qualificare una controversia come lavoristica per affermare l'inapplicabilità della sospensione.

I procedimenti di opposizione a ordinanza-ingiunzione sono regolati dal rito del lavoro, ma la tipologia del procedimento non influisce sulla natura della controversia.

Infatti, secondo la sentenza 29 gennaio 2021, n. 2145 (testo in calce) della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, la sospensione feriale dei termini processuali opera nei giudizi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, in materia di sanzioni di lavoro, in tutte le controversie diverse dall'omissione totale o parziale dei contributi.

Sommario

- [La vicenda](#)
- [Premessa: quando non opera la sospensione feriale](#)
- [Il quadro normativo](#)

- L'oggetto delle cause di opposizione
- L'applicabilità della sospensione feriale dei termini
- Il criterio distintivo sulla natura della controversia
- La soluzione delle Sezioni Unite
- Conclusioni: il principio di diritto

La vicenda

Il datore di lavoro presentava opposizione contro un'ordinanza-ingiunzione emessa dalla Direzione Territoriale del lavoro avverso il pagamento di circa 9 mila euro, a titolo di sanzione per violazioni amministrative relative all'impiego, non regolarizzato, di lavoratrici. Il Tribunale rigettava l'opposizione e l'uomo impugnava la sentenza. La Corte d'Appello dichiarava inammissibile il gravame in quanto tardivo, poiché depositato oltre sei mesi dalla data di pubblicazione della sentenza ([art. 327 c.p.c.](#)). Secondo il giudice di merito, infatti, non era applicabile il periodo di sospensione feriale dei termini (dal 1 al 31 agosto), giacché la controversia era assoggettata al rito del lavoro ed esclusa dalla sospensione. Si giunge così in Cassazione, ove i supremi giudici si trovano a decidere sulla seguente questione:

- se le cause di opposizione ad ordinanze-ingiunzioni, in materia di sanzioni per il lavoro, a cui si applica il rito del lavoro, vadano considerate controversie lavoristiche ([ex art. 409 c.p.c.](#)) e, in quanto tali, siano escluse dalla sospensione feriale dei termini.

Premessa: quando non opera la sospensione feriale

La legge 742/1969 regola la materia della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale. In particolare, la sospensione opera dal 1° al 31 agosto (in precedenza, durava sino al 15 settembre), ma con delle eccezioni. Infatti, non si applica alle cause e ai procedimenti indicati nell'[art. 92 dell'ordinamento giudiziario \(R.D. 12/1941\)](#), ossia a:

- cause relative ad alimenti,
- procedimenti cautelari (la deroga alla sospensione riguarda solo la fase sommaria),
- ai procedimenti per l'adozione di provvedimenti in materia di amministrazione di sostegno, di interdizione, di inabilitazione,
- procedimenti per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari,
- procedimenti per convalida di sfratto (la deroga alla sospensione non opera nel procedimento ordinario, ma solo nella fase sommaria),
- procedimenti di opposizione all'esecuzione, comprensiva dell'opposizione agli atti esecutivi e dell'opposizione di terzo (*Cass. 12250/2007*),
- cause relative alla dichiarazione ed alla revoca dei fallimenti,
- cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti.

Inoltre, la sospensione non opera in relazione alle controversie di previdenza e lavoro (previste dagli [artt. 409 e 442 c.p.c.](#)). Proprio sulla qualificazione di tali controversie si concentra la sentenza in commento.

Ciò premesso, prima di analizzare il *decisum*, ricordiamo il quadro normativo.

Il quadro normativo

Nella fattispecie in esame, vengono in rilievo le seguenti disposizioni.

Legge 742/1969 sulla sospensione feriale; in particolare, l'art. 3 che indica i casi in cui essa non opera.

Legge 689/1981, articolo 35, in materia di violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatorie, ove sono previste tre tipologie di ordinanza-ingiunzione, che, prima dell'entrata in vigore del d. lgs. 150/2011, erano sottoposte a due procedimenti: il rito del lavoro (applicabile alle opposizioni ad ordinanze-ingiunzioni emesse per violazioni legate ad omissioni contributive o di premi) e il rito speciale (applicabile a tutte le altre violazioni in materia previdenziale e lavoristica).

D.lgs. 150/2011 sulla semplificazione dei procedimenti civili; in particolare, l'art. 6 in materia di opposizione all'ordinanza ingiunzione. Con tale norma, sono state ricondotte ad una disciplina unitaria, quanto al rito, le controversie aventi ad oggetto l'opposizione alle ordinanze-ingiunzioni, privilegiando il modello del processo del lavoro. Come vedremo, il decreto sulla semplificazione dei riti non ha abrogato l'art. 35 della legge 689/1981, pertanto, la differenza sulle tipologie di ordinanze, in esso indicata, sussiste ancora.

L'oggetto delle cause di opposizione

La Cassazione è già intervenuta *in subiecta materia* proprio a Sezioni Unite (*Cass. S.U. 63/2000*)¹ e si è soffermata sull'art. 35 legge 689/1981, che prevedeva due procedimenti: il rito speciale e il rito del lavoro (naturalmente, prima dell'entrata in vigore del d. lgs. 150/2001). In quel contesto normativo, i giudici hanno dato rilievo all'argomento formale. In altre parole, la scelta del rito determina una valutazione anche della natura della causa dell'opposizione. Si è, altresì, rilevato che l'oggetto delle cause di opposizione consiste nell'accertamento negativo della legittimità dell'atto opposto e della pretesa sanzionatoria della pubblica amministrazione. Quindi, non è necessario indagare la tipologia di controversia, atteso che, nel caso di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, il collegamento con il rapporto di lavoro è meramente occasionale. Infatti, l'opposizione mira ad ottenere un accertamento negativo della legittimità della pretesa punitiva dell'amministrazione pubblica (*Cass. S.U. 63/2000*). Tale oggetto permane immutato anche nel caso di opposizioni ad ingiunzioni per il pagamento di sanzioni lavoristiche. Pertanto:

- rileva la reazione all'illecito, in quanto diretta al ripristino dell'ordine,
- è indifferente il settore dell'ordinamento inciso dal comportamento integrativo della violazione.

In buona sostanza, l'oggetto del giudizio non è l'atto della pubblica amministrazione, ma il rapporto. Per rapporto si intende il rapporto sanzionatorio, ossia "quello vertente sull'accertamento della conformità della sanzione ai casi, alle forme e all'entità

previsti dalla legge, atteso che si fa valere il diritto a non essere sottoposto a una prestazione patrimoniale se non nei casi espressamente previsti dalla legge" (Cass. S.U. 1786/2010).

L'applicabilità della sospensione feriale dei termini

La giurisprudenza di legittimità² è stata costantemente orientata nel senso dell'applicabilità della sospensione feriale dei termini al procedimento di opposizione all'ordinanza-ingiunzione circa l'applicazione di sanzioni lavoristiche. Più di recente (Cass. 8673/2018), la Cassazione ha abbandonato l'argomento formale, fornito dalla scelta del rito, per abbracciare un criterio ontologico. Tale scelta è stata dettata dall'art. 6 d. lgs. 150/2011, che ha introdotto una disciplina unitaria del procedimento, eliminando la distinzione tra rito speciale e rito del lavoro. Secondo i giudici, nei giudizi di opposizione all'ordinanza di irrogazione di una sanzione amministrativa:

- l'oggetto del contendere è costituito dall'esistenza (o meno) dei presupposti per l'esercizio della potestà sanzionatoria;
- il collegamento con il rapporto di lavoro subordinato è meramente indiretto.

Si ribadisce che con l'opposizione si realizza una "reazione" all'illecito amministrativo ed è irrilevante il settore dell'ordinamento in cui la violazione si consuma.

Il criterio distintivo sulla natura della controversia

Ut supra ricordato, l'unificazione del rito operata dal d. lgs. 150/2011 non consente più di ricorrere all'argomento "formale" utilizzato dalla giurisprudenza, altrimenti si giungerebbe ad affermare che, per tutte le controversie in materia di opposizione a ingiunzione, sia esclusa la sospensione dei termini, stante l'impiego del rito del lavoro. Dal momento che, ormai, il rito è unico, occorre individuare in criterio distintivo tra i vari tipi di opposizione. La Cassazione chiarisce che la devoluzione al rito del lavoro, operata nel 2011, non è integrale a dimostrazione del fatto che il legislatore l'abbia usato come *"semplice modello di riferimento e non anche come strumento di tutela differenziata di una parte del processo ritenuta ontologicamente più debole"*. Quindi,

il rinvio al processo del lavoro è una scelta meramente processuale, che unisce controversie eterogenee e che prescinde dalla natura e dal contenuto delle situazioni giuridiche sostanziali. In altre parole, il processo nascente dalla riforma non è pensato perché abbia ad oggetto controversie individuali di lavoro (ex art. 409 c.p.c.). L'art. 35 legge 689/1981 non è stato abrogato dalla legge 150/2011 (art. 34) anche se il coordinamento tra le disposizioni è difficoltoso. Pertanto, sussiste tuttora la distinzione tra:

1. violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, consistenti nell'omissione totale o parziale del versamento dei contributi e premi o eziologicamente legate agli obblighi contributivi,
2. violazioni, sempre in materia di lavoro e previdenza, che non riguardano omissioni contributive.

La ragione della sopravvivenza del distinguo dipende dal fatto che le violazioni di cui al punto a) hanno una duplicità di oggetto:

- la sanzione,
- il pagamento dei contributi non versati.

In tal caso, il legame con il rapporto di lavoro appare macroscopico; inoltre, emerge anche l'esigenza di una tutela differenziata rispetto alle altre opposizioni in materia lavoristica. Infatti, il mancato versamento dei contributi incide sul diritto del lavoratore alla integrità della sua posizione previdenziale. Anche in queste controversie l'oggetto consiste nel corretto esercizio della potestà sanzionatoria, ma sussiste, altresì, una finalità recuperatoria, che produce effetti direttamente nella sfera del lavoratore. Per questa ragione, alle controversie relative al pagamento dei contributi non versati non si applica la sospensione dei termini, stante la necessità di una sollecita definizione della lite a tutela del lavoratore.

Al di fuori di tali ipotesi, laddove l'opposizione abbia ad oggetto solo la pretesa punitiva dello Stato, non si comprende per quale ragione si debba considerare inapplicabile la sospensione feriale dei termini.

La soluzione delle Sezioni Unite

Nelle opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni per sanzioni non afferenti a materia di lavoro, l'esclusione della sospensione feriale dei termini non dipende dal rito da cui la causa è disciplinata, ma si riferisce alla sua natura. Pertanto, le controversie in materia di opposizione a ordinanza-ingiunzione emesse in diversa materia, sebbene regolate dal rito del lavoro, restano soggette alla sospensione feriale dei termini.

Ciò premesso, alle controversie di opposizione a ordinanza-ingiunzione, regolate dal rito del lavoro ex art. 6 d. lgs. 150/2011:

- si applica la sospensione dei termini processuali (art. 1 legge 742/1969), se hanno ad oggetto violazioni concernenti le disposizioni in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria;
- non si applica la sospensione dei termini processuali (art. 3 legge 742/1969), se hanno ad oggetto la violazione delle disposizioni consistenti nella omissione totale o parziale di contributi o da cui deriva un'omissione contributiva.

In tale ultimo caso, infatti, si tratta di controversie che rientrano tra quelle indicate dagli artt. 409 e 442 c.p.c.

Conclusioni

La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, dopo un lungo e complesso *iter* argomentativo, in cui analizza il mutato contesto normativo e fa riferimento alla giurisprudenza di legittimità e costituzionale, enuncia il seguente principio di diritto:

- *"Nel regime introdotto dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, alle controversie, regolate dal processo del lavoro, di opposizione ad ordinanza-ingiunzione che abbiano*

oggetto violazioni concernenti le disposizioni in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria, diverse da quelle consistenti nella omissione totale o parziale di contributi o da cui deriva un'omissione contributiva, si applica la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, a norma della L. n. 742 del 1969, art. 3, trattandosi di controversie che non rientrano tra quelle indicate dagli artt. 409 e 442 c.p.c.. Ne consegue che, ai fini della tempestività dell'impugnazione avverso la sentenza resa in tema di opposizione a ordinanza ingiuntiva del pagamento di una sanzione amministrativa per violazioni inerenti al rapporto di lavoro o al rapporto previdenziale, deve tenersi conto della detta sospensione".

Quindi, il ricorso viene accolto e la sentenza cassata con rinvio alla Corte d'appello in diversa composizione, che provvederà anche a regolare le spese del giudizio di legittimità.

CASSAZIONE, SS.UU. CIVILI, SENTENZA N. 2145/2021 » [SCARICA IL PDF](#)

[1] Le Sezioni Unite del 2000 aderiscono all'indirizzo già tracciato da *Cass.* 28/3/1997, n. 2830 e da *Cass.* 13/7/1998, n. 6865, e, prima ancora da *Cass.* 22/10/1991, n. 11196; *Cass.* 12/5/1995, n. 5231; *Cass.* 5/8/1996, n. 7146.

[2] *Cass.* 21/12/2001, n. 16154; *Cass.* 10/01/2003, n. 240; *Cass.* 27/08/2003, n. 12576; *Cass.* 8/5/2006, n. 10452; *Cass.* 22/7/2008, n. 20189; *Cass.* 26/2/2009, n. 4651.

(da www.altalex.com)

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE UNITE CIVILE

Sentenza 29 gennaio 2021, n. 2145

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. TIRELLI Francesco - Primo Presidente f.f. -

Dott. VIRGILIO Biagio - Presidente di Sezione -

Dott. LOMBARDO Luigi Giovanni - Presidente di Sezione -

Dott. DORONZO Adriana - rel. Consigliere -

Dott. NAPOLITANO Lucio - Consigliere -

Dott. SCODITTI Enrico - Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. GRAZIOSI Chiara - Consigliere -

Dott. LAMORGESE Antonio Pietro - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 10321-2018 proposto da:

D.P., elettivamente domiciliato in ROMA, VIA CRESCENZIO 19, presso lo studio dell'avvocato RICCARDO RAMPIONI, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato ERIC VOLPE;

- ricorrente -

contro

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI ISPETTORATO TERRITORIALE DEL LAVORO DI CUNEO, in persona del Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 979/2017 della CORTE D'APPELLO di TORINO, depositata il 08/01/2018.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 15/12/2020 dal Consigliere DORONZO ADRIANA;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale VISONA' STEFANO, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso per cassazione proposto avverso la sentenza n. 979/2017 R. Sent. della Corte d'Appello di Torino, pubblicata l'8.01/2018;

udito l'Avvocato Bruno Vettori per l'Avvocatura Generale dello Stato.

Svolgimento del processo

1. Con sentenza pubblicata in data 8 gennaio 2018 la Corte d'appello di Torino ha dichiarato inammissibile l'appello proposto da D.P. contro la sentenza del Tribunale di Asti che aveva rigettato l'opposizione proposta dall'appellante contro l'ordinanza-ingiunzione, emessa dalla Direzione territoriale del lavoro di Cuneo, per il pagamento di Euro 9.054,00e a titolo di sanzione per violazioni amministrative concernenti l'impiego non regolarizzato di alcune lavoratrici presso una vigna di sua proprietà.

2. L'inammissibilità è stata dichiarata sul rilievo che il ricorso in appello era tardivo ai sensi dell'art. 327 c.p.c., perchè depositato in data 21/12/2016, ossia oltre sei mesi dalla data di pubblicazione della sentenza (20/5/2016).

2.1. La Corte territoriale ha ritenuto inapplicabile la sospensione feriale dei termini processuali dal 1 al 31 agosto del 2016, secondo quanto dispone L. 7 ottobre 1969, n. 742, art. 1, come novellato dal D.L. 12 settembre 2014, n. 132, art. 16, comma 2, convertito dalla L. 10 novembre 2014, n. 162, e ciò sul presupposto che la controversia in esame, oltre che essere pacificamente assoggettata al rito del lavoro (ai sensi del D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 6), rientra nella nozione di causa di lavoro, ai sensi degli artt. 409 e 442 c.p.c., espressamente esclusa dall'ambito applicativo dell'art. 1 (art. 3 L. cit.).

2.2. La decisione è assunta in consapevole dissenso dall'orientamento espresso dalla sentenza di queste Sezioni unite 30/3/2000, n. 63, seguita da altre pronunce (Cass. 26/7/2001, n. 10258; Cass. 9/8/2004, n. 15376; Cass. 16/7/2007, n. 15778) e fatto proprio dalla circolare n. 56 del 24/9/2008 dell'Agenzia delle entrate, secondo cui il rito del lavoro era stato previsto dal legislatore unicamente per le controversie di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 35, comma 4, ossia per quelle controversie aventi ad oggetto violazioni consistenti nella - o da cui deriva la - omissione totale o parziale del versamento dei contributi (commi 2 e 3); per le altre violazioni, non eziologicamente legate ad omissioni contributive (comma 7), alle quali si applicava lo speciale rito di cui alla L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23, il relativo giudizio di opposizione - non costituendo causa di lavoro - non soggiaceva alla disciplina della L. n. 742 del 1969, art. 3.

2.3. Secondo la Corte torinese, questo orientamento deve essere rivisto in seguito all'entrata in vigore del D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150 (avvenuta il 6/10/2011), il quale, dopo aver modificato la disciplina dettata dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, artt. 22, 22 bis e 23, ha disposto che tutte le controversie di cui all'art. 22 della legge

citata, e tra queste le opposizione ad ordinanza - ingiunzione, siano regolate dal rito del lavoro.

2.4. Ne ha tratto la conseguenza che "il criterio per così dire "formale" dell'assoggettamento della controversia al rito del lavoro non può più (...) essere determinante per stabilire se la controversia rientri o meno fra quelle a cui, L. n. 742 del 1969, ex art. 3, non si applica la sospensione dei termini nel periodo feriale".

2.5. Deve invece recuperarsi l'orientamento precedente, meglio espresso dalla sentenza della Cass. 7/1/1998, n. 71, secondo cui il richiamo operato dall'art. 3 cit. agli artt. 409 e 442 c.p.c. è alla natura della controversia, con la conseguenza che la sospensione dei termini non è operante tutte le volte in cui la lite, avente ad oggetto immediato l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione, implichi a monte, come nel caso in esame, l'accertamento dell'esistenza o meno di un rapporto di lavoro subordinato.

3. Contro la sentenza ha proposto ricorso per cassazione D.P. con un solo motivo; il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Ispettorato territoriale del lavoro di Cuneo hanno resistito con controricorso.

3.2.- La Corte ha ritenuto che la questione oggetto del presente giudizio - e riassunta nella domanda, così prospettata nell'ordinanza, "se le cause di opposizione avverso le ordinanze ingiunzioni in materia di sanzioni per il lavoro, cui si applica oggi il rito del lavoro ai sensi del D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, vadano considerate, nel nuovo contesto normativo, controversie di lavoro ex art. 409 c.p.c., alle quali si applica la L. n. 742 del 1969, art. 3, che esclude la sospensione feriale dei termini per "per le controversie previste dagli atti 429 e 459 (oggi 409 e 442) del c.p.c." meriti un ripensamento.

3.3. Secondo l'ordinanza di rimessione, la nuova disciplina ha inciso sulla stessa base normativa delineata in questa materia dalla L. n. 689 del 1981, art. 35, commi 2, 3, 4 e 7, eliminando la distinzione tra rito speciale del lavoro, previsto per le opposizioni alle ordinanze ingiunzioni aventi ad oggetto l'omissione di contributi e premi o da cui deriva l'omissione di contributi e premi (comma 4), e rito speciale in materia (più genericamente) di opposizioni a sanzioni amministrative lavoristiche e previdenziali (comma 7).

3.4. Nel mutato contesto normativo, secondo l'ordinanza di rimessione, la previsione contenuta nel D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, - a norma del quale "Le controversie previste dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 22, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo" -, elimina ogni distinzione tra i due riti perchè tutte le opposizioni sono oggi soggette al rito del lavoro. Pertanto, l'unico criterio idoneo a stabilire se vi siano e quali siano le controversie, nella materia in esame, assoggettate o meno alla disciplina della sospensione feriale non può che essere un criterio di ordine sostanziale, il quale va necessariamente ricavato dagli artt. 409 e 442 c.p.c.. E poichè l'art. 409 c.p.c., ha per oggetto le controversie "relative a rapporti di lavoro subordinato", sono controversie di lavoro non soltanto quelle che nel rapporto di lavoro trovano la loro causa petendi o il petitum, ma anche quelle in cui il rapporto di lavoro si presenta come antecedente e presupposto necessario, non meramente occasionale.

3.5. - La causa è stata assegnata alle Sezioni Unite di questa Corte. Il Procuratore generale ha depositato requisitoria scritta, nella quale ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

In prossimità dell'udienza il Ministero del lavoro ha depositato memoria illustrativa.

Motivi della decisione

1. Con l'unico motivo, D.P. denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 409, 434 e 442 c.p.c., L. n. 742 del 1969, artt. 1 e 3 e D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6 e assume l'erroneità della sentenza nella parte in cui la Corte d'appello di Torino ha escluso l'applicabilità della sospensione feriale dei termini alla fattispecie in esame (opposizione ad ordinanza-ingiunzione) in considerazione del rito applicabile (ossia del lavoro) e della materia del contendere (sanzioni amministrative irrogate dall'Ispettorato territoriale del lavoro per irregolarità nell'assunzione di due lavoratori): secondo il ricorrente, tale affermazione si pone in contrasto con i principi espressi dalle Sez. Un. nella sentenza n. 63/2000 e dalla successiva consolidata giurisprudenza, secondo cui lo "spartiacque" tra le opposizioni per le quali è applicabile la sospensione feriale e quelle alle quali non è applicabile è dato non dalla materia cui inerisce la controversia nè dal tipo di rito, bensì dalla L. n. 689 del 1981, art. 35, il quale aveva ed ha per oggetto solo "l'opposizione ad ordinanze ingiunzioni emesse per violazioni consistenti nella - o da cui deriva la omissione totale o parziale del versamento dei contributi".

Solo per queste controversie, dunque, deve essere esclusa la sospensione feriale. Il D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, incidendo unicamente sul rito, nulla ha disposto sotto il profilo sostanziale e, in particolare, sull'applicabilità della L. n. 742 del 1969, art. 1.

2. Il motivo è fondato.

E' opportuno riepilogare il quadro normativo e giurisprudenziale prima del D.Lgs. n. 150 del 2011.

2.1. La L. n. 742 del 1969, art. 3, esclude dalla sospensione dei termini, tra le altre, le "controversie previste dagli artt. 429 e 459 (ora 409 e 442) c.p.c."

L. n. 689 del 1981, art. 35, prevede, al comma 4, che l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione emessa dagli enti previdenziali per violazioni consistenti in omissioni contributive (comma 2) o eziologicamente connesse a tali omissioni (comma 3) si propone al pretore (poi soppresso a decorrere dal 1 giugno 1999 e sostituito dal tribunale) in funzione di giudice del lavoro con il rito di cui agli artt. 442 e seg. c.p.c..

Lo stesso art. 35, al comma 7, prevede per le violazioni alle leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie che non consistono nell'omesso o parziale versamento di contributi e premi, o che non sono allo stesso connesse a norma del comma 3, l'applicazione delle disposizioni previste dalla L. n. 689 del 1981.

2.2. Nell'ambito della materia del lavoro e della previdenza, la disciplina delineata dalla L. n. 689 del 1981 (art. 35) imponeva di distinguere tre differenti tipologie di ordinanze-ingiunzioni assoggettate a due riti differenti: 1) l'opposizione ad ordinanza-

ingiunzione relativa a violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie consistenti nell'omissione di contributi e premi o da cui deriva l'omissione di contributi e premi (comma 4), assoggettate al rito del lavoro; 2) l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione relativa a violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie non consistenti nell'omissione di contributi e premi nè connesse ad omissioni contributive, assoggettate allo speciale rito disciplinato dalle sezioni I e II del Capo I della L. n. 689 del 1981 (comma 7); 3) l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione relativa a violazioni in materia di lavoro, anch'essa soggetta al rito speciale di cui alla L. n. 689 del 1981.

2.3. Per il vero, quest'ultima residuale categoria di opposizioni non è espressamente contemplata nell'art. 35: si è però affermato che "una piana applicazione del canone ermeneutico *inclusio unius est exclusio alterius*, unitamente al rilievo dell'identità del rito che caratterizza i giudizi in tale materia ed in quella previdenziale, implica come conseguenza necessaria che, in ogni ulteriore ipotesi di violazione amministrativa afferente all'area delle situazioni giuridiche passive correlate a rapporti di lavoro in atto, pregressi o costituendi, non possa non valere lo stesso criterio, enunciato dal detto comma 7 dell'art. 35, di riconducibilità del giudizio di opposizione alla disciplina processuale dettata dalla legge speciale. Il principio generale è, dunque, quello della prevalenza di tale disciplina e della previsione di ipotesi eccezionali di prevalenza del rito del lavoro" (Cass. Sez.Un. 30/3/2000, n. 63).

2.4. Con la sentenza n. 63/2000, le Sezioni Unite non si sono limitate ad individuare nell'art. 35 L. cit. una norma meramente ricognitiva del rito; ma gli hanno attribuito anche "la funzione di valutazione legale tipica della natura della causa di opposizione".

Affermano, infatti, le Sezioni unite che "l'espressa eccezione di limitata prevalenza del rito del lavoro non è sancita prescindendo dalla rilevanza della materia controversa, ma, giusta le disposizioni riferite, soltanto per effetto della specifica considerazione di essa e del suo estendersi al tema dell'adempimento dell'obbligazione contributiva, come oggetto diretto ed immediato del giudizio o come conseguenza della violazione di cui trattasi... In sintesi, sussiste una valutazione legale tipica della natura della causa di opposizione come non rientrante, con esclusione dei soli casi sopra indicanti, nel novero delle controversie di cui agli artt. 409 e 442 c.p.c.: ciò che preclude qualsiasi possibilità di ricorso a criteri "ontologici" diversi". In sostanza, secondo la sentenza n. 63/2000, l'attribuzione alle controversie di opposizione riguardanti omissioni contributive della qualifica di controversie di lavoro costituisce un'eccezione, frutto di una scelta discrezionale del legislatore che non consente una sua estensione a ipotesi diverse.

Si aderisce così all'indirizzo già tracciato da Cass. 28/3/1997, n. 2830 e da Cass. 13/7/1998, n. 6865, e, prima ancora da Cass. 22/10/1991, n. 11196; Cass. 12/5/1995, n. 5231; Cass. 5/8/1996, n. 7146.

2.5. Tale valutazione è in linea con l'antecedente e coeva giurisprudenza delle Sezioni Unite che, con riguardo alle cause di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, ne hanno individuato e fissato l'oggetto nell'accertamento negativo della legittimità dell'atto opposto e della pretesa sanzionatoria dell'amministrazione: l'esatto richiamo è alla sentenza di Cass. Sez.Un. 12/6/1982, n. 3542, meglio precisata con la

successiva Cass. Sez.Un. 19/4/1990, n. 3271, secondo cui "Il giudizio concerne (...) innanzitutto, la legittimità formale e sostanziale del provvedimento (con la conseguenza che all'esame del merito delle questioni relative all'infrazione non è dato pervenire quando ricorrono determinati vizi in presenza dei quali il giudice deve arrestarsi all'invalidazione di esso); ed eventualmente (in difetto, cioè, di impedimenti dirimenti del tipo ora indicato), dal suddetto accertamento negativo, che diviene così esclusiva materia della lite, secondo la specifica causa petendi che sostiene l'atto introduttivo".

2.6. In questa prospettiva, la tesi dell'inapplicabilità della sospensione dei termini processuali, nei casi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione collegata alla materia del lavoro o della previdenza, non può utilmente fondarsi sul richiamo alla giurisprudenza che identifica, come cause rientranti nel novero di quelle elencate dagli artt. 409 e 442 c.p.c., non solo le controversie relative alle obbligazioni propriamente caratteristiche del rapporto di lavoro (o previdenziale), ma anche altre, nelle quali la pretesa fatta valere in giudizio si ricollega direttamente a tale rapporto, come ad un antecedente o presupposto necessario della situazione di fatto in ordine alla quale viene invocata la tutela giurisdizionale. "E', invero, palese, nell'esposto ordine di idee, che, nel caso in esame, viene in rilievo un collegamento col rapporto di lavoro, non di questa natura, ma meramente occasionale, poichè, rispetto all'accertamento negativo della legittimità della pretesa punitiva dell'amministrazione pubblica, il rilevante presupposto, diretto e necessario, si esaurisce tutto nella titolarità della funzione di vigilanza e di repressione affidata all'amministrazione pubblica, mentre è indifferente il settore dell'ordinamento nei cui confronti il comportamento integrativo della violazione produce il suo vulnus" (così ancora Cass. Sez. Un. 63/2000).

2.7. Il principio dell'applicabilità della sospensione dei termini al procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione concernente l'applicazione di sanzioni in materia lavoristica è stato seguito, senza significativi scostamenti, da Cass. 17/6/2000, n. 8280, Cass. 26/07/2000, n. 9830, Cass. 26/7/2001, n. 10258, nelle quali si è rimarcata la vis attrattiva del rito previsto dalla L. n. 689 del 1981, art. 35, sulla qualificazione della natura delle controversie: si è cioè ribadito che la scelta del procedimento è espressione (anche) di una volontà classificatoria del legislatore, volta a negare alle opposizioni in esame (fatta eccezione per le ipotesi espressamente previste nell'art. 35, comma 4 L. cit.) natura di controversie ex artt. 409 e 442 c.p.c. (vedi pure Cass. 21/12/2001, n. 16154; Cass. 10/01/2003, n. 240; Cass. 27/08/2003, n. 12576; Cass. 8/5/2006, n. 10452; Cass. 22/7/2008, n. 20189; Cass. 26/2/2009, n. 4651).

2.8. Più di recente si è poi espressa Cass. 9/04/2018, n. 8673, la quale, tuttavia, dovendosi confrontare con il D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6 (su cui v. oltre), ha abbandonato il dato "formale" del rito e abbracciato il diverso criterio "ontologico", pure espresso dalle Sezioni unite, fondato sulla natura della controversia: si è così ribadito l'assunto secondo cui "nei giudizi di opposizione all'ordinanza di irrogazione di una sanzione amministrativa l'oggetto del contendere è costituito dalla esistenza o meno dei presupposti per l'esercizio della potestà sanzionatoria pubblica; il collegamento con il rapporto di lavoro subordinato è, invece, soltanto indiretto poichè ciò che rileva - e che costituisce il tratto comune dell'esercizio della potestà sanzionatoria - è la reazione all'illecito amministrativo e non il settore

dell'ordinamento in cui siffatta violazione si consuma".

3. Come si è anticipato, il quadro normativo descritto è stato modificato dal D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, attuativo della delega conferita al Governo dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 54, per la riduzione e la semplificazione dei procedimenti civili di cognizione.

Il D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, da una parte, ha ribadito la devoluzione al tribunale (senza aggettivi) piuttosto che al giudice di pace, tra le altre, di tutte le cause in materia di "a) di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro; b) di previdenza e assistenza obbligatoria", così confermando quanto già disposto dal legislatore nel D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, che, con l'art. 98, ha introdotto nella L. n. 689 del 1981, l'art. 22 bis (poi abrogato dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 34); dall'altra, ha disposto che "Le controversie previste dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 22, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo" (comma 1).

3.1. Il decreto legislativo ha poi sostituito la L. n. 689 del 1981, art. 22, il quale è ora così formulato: "Salvo quanto previsto dal D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, e da altre disposizioni di legge, 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 dal D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 6" (D.Lgs. cit. art. 34); ha abrogato i commi dal secondo al settimo della L. cit., art. 22, nonché la L. cit., artt. 22 bis e 23, i quali disciplinavano, rispettivamente, l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione, la competenza per il giudizio di opposizione e lo stesso giudizio di opposizione.

3.2. Con tali interventi il legislatore, ispirato da un'evidente finalità di semplificazione, ha ricondotto a una disciplina unitaria, quanto al rito, le controversie aventi ad oggetto l'opposizione alle ordinanze-ingiunzioni, privilegiando il modello del processo del lavoro: attualmente, pertanto, non è più consentito distinguere, come ancora previsto dalla L. n. 689 del 1981, art. 35, tra rito del lavoro, applicabile alle opposizioni ad ordinanze-ingiunzioni emesse per violazioni legate ad omissioni contributive o di premi, e rito speciale previsto dalle disposizioni delle sezioni I e II del capo I, della L. n. 689 del 1981, applicabile a tutte le altre violazioni in materia previdenziale e lavoristica.

3.3. L'ordinanza interlocutoria valorizza questa modifica normativa e assume che essa rende non più vera la premessa logica del ragionamento delle Sezioni Unite n. 63/2000, ossia il postulato secondo cui il legislatore, attraverso la scelta dei riti, avrebbe operato "una valutazione legale tipica della natura della causa di opposizione".

3.4. In particolare si sottolinea come l'argomento formale desunto dalla previsione di due riti diversi (L. n. 689 del 1981, art. 35) non sia più attualmente sostenibile, "salvo voler affermare che, per effetto del trascinarsi dello stesso rito del lavoro, a tutte le controversie in materia di opposizione alle ingiunzioni (per le più eterogenee materie) si applichi la medesima disciplina della sospensione dei termini prevista soltanto per le controversie del lavoro, della previdenza ed assistenza. Oppure, per converso, sostenere che non si applichi più a nessuna delle predette controversie la

sospensione dei termini per effetto dell'estensione a tutte del medesimo rito lavoristico. O, ancora, voler ipotizzare un'illegittima ultrattività della normativa processuale precedente e continuare a distinguere ai fini della sospensione feriale dei termini tra ordinanze ingiunzioni in materia di previdenza (consistenti in omissioni di premi o connesse o non consistenti) ed ordinanze ingiunzioni in materia di lavoro (ed in generale in materie differenti dall'uno e dall'altro settore)".

3.5. La riconduzione di tutte le opposizioni a un unico rito fa dunque riemergere la necessità di individuare un criterio di distinzione tra i vari tipi di opposizione. E il criterio non può che essere, sempre secondo l'ordinanza interlocutoria, di ordine sostanziale, necessariamente ricavato dagli artt. 409 e 442 c.p.c..

E al riguardo, si sostiene che il legislatore ha previsto nessi via via più intensi tra apparato sanzionatorio nella materia del lavoro e diritti individuali del lavoratore, attraverso una serie di misure che hanno valenza non solo afflittivi ma anche riparatoria e ripristinatoria della situazione di illiceità, e, pertanto, con ricadute dirette sui diritti dei lavoratori. Continuare a reputare le controversie sulle sanzioni lavoristiche come estranee all'ambito degli artt. 409 e ss. c.p.c., sarebbe contraddittorio a fronte delle rilevanti trasformazioni del diritto del lavoro apportate dalle recenti riforme (si citano come esempi D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, art. 2 e il D.L. 3 settembre 2019, n. 101, conv. in L. 2 novembre 2019, n. 128, in materia di collaborazioni etero-organizzate, nonché il D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, artt. 12, 13 e 14 e il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, art. 14).

4. La tesi, seppur motivata con ampiezza e ricchezza di argomenti, non può essere seguita, ritenendo il collegio di dover dare continuità all'orientamento segnato dalle Sezioni Unite n. 63/2000.

4.1. Va da subito segnalato che il rinvio al rito del lavoro compiuto dal legislatore della riforma del 2011 (art. 6) non è integrale, ma vede la rilevante esclusione di una serie di norme, a significare la volontà del legislatore di considerarlo come semplice modello di riferimento e non anche come strumento di tutela differenziata di una parte del processo ritenuta ontologicamente più debole.

In tal senso, è chiara la L. 18 giugno 2009, n. 69, di delega al Governo per la riduzione e semplificazione dei riti, che, nel dettare i principi e i criteri direttivi, ha disposto che siano ricondotti al procedimento disciplinato dal libro II, titolo IV, capo I, sezione seconda del codice di procedura civile, i procedimenti in cui sono "prevalenti caratteri di concentrazione processuale, ovvero di officiosità dell'istruzione" (art. 54, comma 4, lett. b), n. 1), senza alcun riferimento alla natura delle posizioni giuridiche sostanziali.

4.2. Il D.Lgs. n. 150 del 2011, nell'ambito della delega ricevuta, dopo aver specificato cosa si intende per rito del lavoro, con riferimento a quello regolato dagli artt. 413 e ss., - con esclusione quindi delle disposizioni di cui agli artt. da 409 a 412 c.p.c. (art. 1, lett. b) -, ha espressamente ritenuto non applicabili alle controversie disciplinate dal capo II (quindi anche dall'art. 6), "salvo che siano espressamente richiamati, l'art. 413, art. 415 c.p.c., comma 7, artt. 417, 417-bis e 420-bis c.p.c., art. 421 c.p.c., comma 3, artt. 425, 426 e 427 c.p.c., art. 429 c.p.c., comma 3, art. 431, dal comma 1 al comma 4 e comma 6, art. 433 c.p.c., art. 438 c.p.c., comma 2, e art. 439 c.p.c.".

Ha poi disposto che l'ordinanza prevista dall'art. 423 c.p.c., comma 2, può essere concessa su istanza di ciascuna parte (e non più del solo lavoratore); che l'art. 431, comma 5, sulla provvisoria esecutività della sentenza, si applica alle sentenze di condanna a favore di ciascuna delle parti; che, infine, salvo che sia diversamente disposto, i poteri istruttori previsti dall'art. 421 c.p.c., comma 2, non possono essere esercitati al di fuori dei limiti previsti dal codice civile (art. 2).

4.3. Si tratta di disposizioni che, per la gran parte, presuppongono che la causa sia di lavoro, volte come sono ad offrire una tutela in una certa misura privilegiata al lavoratore.

4.4. In tal senso si esprime la relazione di accompagnamento al decreto legislativo, in cui, con riguardo alle norme del processo del lavoro escluse, si legge che si tratta di disposizioni "oggettivamente incompatibili con le materie diverse da quelle indicate dall'art. 409 c.p.c.", che si giustificano solo "in virtù dell'esigenza di garantire un particolare favore nei confronti del lavoratore, anche in considerazione della peculiare connessione, nel rapporto di lavoro, dei diritti del lavoratore con i diritti della personalità, quale il diritto a una esistenza libera e dignitosa sancito dall'art. 36 Cost."

4.5. Deve aggiungersi che l'art. 6 del D.Lgs. cit. prevede anche una serie di disposizioni processuali che richiamano nella sostanza la vecchia disciplina contenuta nella L. n. 689 del 1981, artt. 22, 22-bis e 23, e abrogata: ne viene fuori un processo in cui il modello disegnato dagli artt. 409 e ss. c.p.c., funge solo da sfondo, "corretto" e "aggiustato" allo scopo di adattarlo alle peculiarità delle controversie contemplate dai successivi articoli da 6 a 13.

4.6. Il rinvio al processo del lavoro è dunque una scelta meramente processuale, che accorpa controversie assai eterogenee e che prescinde dalla natura e dal contenuto delle situazioni giuridiche sostanziali. In altri termini e per quanto qui rileva, il processo che nasce dal D.Lgs. n. 150 del 2011 non è pensato perchè sono in gioco controversie individuali di lavoro secondo il disposto dell'art. 409 c.p.c..

4.7. In questo quadro, in cui ben si apprezza la distinzione, già illustrata da autorevole dottrina, tra "rito del lavoro" e "rito delle controversie di lavoro", si comprende il perchè il legislatore del 2011 non abbia ritenuto di richiamare la L. n. 742 del 1969, art. 3, che esclude la sospensione feriale dei termini processuali dal 1 agosto al 15 settembre in materia di cause di lavoro.

4.8. Sotto questo aspetto, deve convenirsi con l'ordinanza interlocutoria, secondo cui la scelta del modello processuale è in un certo senso "neutra" rispetto alla qualificazione della natura della controversia, che pertanto diventa passaggio logico ineludibile per stabilire se essa abbia sostanziale natura di "controversia individuale di lavoro", ai fini dell'applicazione della L. n. 742 del 1969, art. 3.

E si può pure concordare con il rilievo che le ragioni espresse nella sentenza delle Sezioni unite n. 63/2000, sulla incidenza del rito a fini qualificatori della natura della controversia, abbiano perso di attualità. 5. Tuttavia, l'opzione delle Sezioni Unite sulla natura non di lavoro delle controversie per violazioni diverse da quelle

contributive non è meramente consequenziale alla scelta del rito "speciale" adottata dal legislatore, nè è vero che essa sia stata espressa solo a scopo rafforzativo, quasi un obiter dictum, della tesi fondata sul dato positivo della L. n. 689 del 1981, art. 35, dal quale poteva evincersi la natura meramente residuale del rito del lavoro.

Essa è fondata su argomenti dotati di piena autonomia.

Anzi, a ben guardare, i termini del ragionamento sono esattamente inversi, nel senso che, per le Sezioni Unite, proprio il fatto che il legislatore abbia attribuito limitata prevalenza al rito del lavoro dimostra che, per lo stesso legislatore, quelle controversie e solo quelle controversie, in quanto connesse all'adempimento dell'obbligazione contributiva, sono cause di lavoro; in mancanza di questa connessione, viene meno la rilevanza del legame tra illecito amministrativo e materia lavoristica o previdenziale, e assume invece "esclusiva rilevanza individuatrice della natura della lite" il "tema della verifica della legittimità della pretesa espressa dal provvedimento sanzionatorio, quale minimo denominatore comune di ogni azione giudiziaria finalizzata all'accertamento negativo della responsabilità a tale provvedimento sottesa".

La scelta del rito è dunque la conseguenza, non già la causa, di una valutazione legale tipica compiuta dal legislatore.

5.1. Come già detto, le Sezioni Unite n. 63/2000 (e da ultimo, Cass. n. 8673/2018 cit.), in linea con i propri precedenti (v. supra sub 2.5.), definiscono l'oggetto del giudizio di opposizione all'ordinanza ingiunzione come "accertamento negativo della pretesa sanzionatoria della amministrazione": l'oggetto non muta con riguardo alle opposizioni ad ingiunzioni per il pagamento di sanzioni lavoristiche. Ciò che invero rileva in questi giudizi è "la reazione all'illecito, che, in quanto tale, si propone con uguale strumentalità al ripristino dell'ordine violato ed alla connessa tutela dell'interesse generale all'effettività della regola dettata dalla norma giuridica della cui osservanza, di volta in volta, si tratta" (Cass. n. 63/2000), restando invece indifferente il settore dell'ordinamento inciso dal comportamento integrativo della violazione.

5.2. Tali principi non appaiono superati nè contraddetti dalla giurisprudenza successiva, in cui si è affermato che "in tema di opposizione ad ordinanza ingiunzione per l'irrogazione di sanzioni amministrative il giudizio di opposizione non ha ad oggetto l'atto, ma il rapporto, con conseguente cognizione piena del giudice" (Cass. Sez.Un., 28/1/2010, n. 1786; Cass. 16/2/2016, n. 2959; Cass. 21/05/2018, n. 12503; Cass. 10/10/2018, n. 25124).

Si tratta di pronunce nelle quali, nel valutare l'ambito di ammissibilità dei vizi di motivazione del provvedimento sanzionatorio, si è specificato che il giudizio di opposizione non ha ad oggetto l'atto della P.A., che pur resta il "veicolo di accesso" al giudizio, ma il rapporto sottostante, con conseguente cognizione piena del giudice - che potrà (e dovrà) valutare le deduzioni difensive proposte in sede amministrativa in quanto riproposte nei motivi di opposizione, decidendo su di esse con pienezza di poteri (Cass. 10/5/2010, n. 11280; Cass. 16/2/2016, n. 2959).

5.3. Ma per rapporto sottostante, si è precisato, deve intendersi il rapporto

sanzionatorio, ossia quello vertente sull'accertamento della conformità della sanzione ai casi, alle forme e all'entità previsti dalla legge, atteso che si fa valere il diritto a non essere sottoposto a una prestazione patrimoniale se non nei casi espressamente previsti dalla legge (così Cass. Sez. Un. 1786/2010, cit.).

5.4. L'affermazione è in linea anche con gli approdi della dottrina secondo cui, benchè i procedimenti in esame siano strutturati come giudizi tipicamente impugnatori, l'oggetto del giudizio va individuato nel rapporto, di diritto sostanziale, tra cittadino e amministrazione.

E non si manca di sottolineare, sia in dottrina che in giurisprudenza, che i giudizi di opposizioni contro le sanzioni amministrative costituiscono un corpus omogeneo a sè stante, retto da norme sostanziali e processuali proprie, in ragione della peculiarità dell'oggetto.

5.5. Che il thema decidendum sia da individuarsi nell'accertamento della fattispecie produttiva dell'"effetto giuridico tra P.A. e cittadino, consistente nell'obbligo del secondo di pagare una somma di denaro alla prima", è confermato da una serie di norme di carattere generale, contenute nella L. n. 689 del 1981, artt. da 1 a 12, le quali valgono per l'interpretazione del regime sostanziale dell'illecito e della sanzione amministrativa.

5.6. Inoltre, la natura lato sensu impugnatoria del giudizio incide direttamente sull'ambito della cognizione del giudice, che è segnato dalle ragioni poste a base della domanda di annullamento e che costituiscono la causa petendi del giudizio: esse devono risultare dal ricorso introduttivo, mentre, per converso, l'amministrazione opposta non può dedurre, a sostegno della sua pretesa, motivi e circostanze diversi da quelli cristallizzati nel provvedimento; nè il giudice può, d'ufficio, rilevare ragioni di nullità del provvedimento opposto o del procedimento amministrativo diverse da quelle dedotte dall'opponente, salve le ipotesi di inesistenza o violazione del principio di legalità ai sensi della L. n. 689 del 1981, art. 1 (v. Cass. 16/4/2010, n. 9178; Cass. 16/07/2010, n. 16764; Cass. 14/03/2017, n. 6505; cfr. anche Corte Cost. n. 171/2017; Cass. 18/04/2018, n. 9538).

5.7. La peculiarità del giudizio di opposizione è ravvisabile anche nella regola di riparto degli oneri probatori, che vede l'amministrazione gravata della prova del fatto costitutivo del suo diritto, ossia dei presupposti fattuali dell'illecito amministrativo e della corretta applicazione della sanzione, mentre l'opponente è tenuto solo a dimostrare i fatti impediti, modificativi ed estintivi dell'effetto giuridico dedotto in giudizio, come si evince dalla L. cit., art. 6, comma 11, e art. 7, comma 10, secondo cui "il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente" (v. Cass. ord. 24/1/2019, n. 1921).

6. La struttura tendenzialmente unitaria del giudizio di opposizione a sanzioni amministrative altro non è che il riflesso dell'autonomia, nel nostro ordinamento, dell'istituto della sanzione amministrativa che, superata la logica che la voleva ricondotta ora alla disciplina dell'illecito penale ora a quella dell'illecito civile, ha trovato nella L. 24 novembre 1981, n. 689 una sua definitiva e organica sistemazione ed una configurazione giuridica sua propria.

6.1. Non vi è dubbio che la sanzione sia collegata alla violazione di un precetto e che tale precetto si innesti, nella gran parte dei casi, su un rapporto giuridico sottostante che può trarre origine da realtà giuridiche assai diverse: ciò che tuttavia rileva nei giudizi in esame è l'infrazione, laddove la situazione non conforme al diritto cui l'amministrazione è tenuta a porre rimedio costituisce un mero antecedente di fatto.

6.2. L'autonomia concettuale della sanzione amministrativa non è esclusa dalla presenza nel nostro ordinamento di diverse categorie di sanzioni, le quali, tuttavia, costituiscono pur sempre un blocco a sè stante, a prescindere dalla vicenda fattuale da cui l'illecito deriva:

significativo è il riferimento al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, che alla lett. f) ed l), devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative alle sanzioni in materia di "edilizia ed urbanistica", le quali rimangono così estranee alla disciplina di cui al D.Lgs. n. 150 del 2011 (v. L. n. 689 del 1981, art. 22, come modificata dal D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 34), e ciò indipendentemente dalla consistenza della posizione giuridica sostanziale - sia essa di diritto soggettivo o di interesse legittimo - ad esse sottesa.

6.3. Pur nelle peculiarità proprie, rimane una omogeneità di fondo, riassumibile nella nozione, elaborata dalla dottrina tradizionale, di sanzione come reazione della pubblica amministrazione alla violazione di un precetto, finalisticamente orientata alla prevenzione generale e speciale.

7. Ciò non esclude che, nell'ipotesi in cui ritenga che sussistano, per violazioni commesse in un determinato settore, ragioni che giustificano una diversa disciplina, di maggiore o minore rigore, il legislatore possa prevederla senza per ciò solo incorrere nella violazione del precetto costituzionale (cfr. in tal senso, Corte Cost. 171/2017, cit., sulla questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3 Cost., comma 1, della L. n. 689 del 1981, art. 8, comma 2, - inserito dal D.L. 2 dicembre 1985, n. 688, art. 1-sexies, convertito, con modificazioni, dalla L. 31 gennaio 1986, n. 11, - nella parte in cui limita la continuazione, ed il conseguente cumulo giuridico delle sanzioni, alle sole violazioni di leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie; v. anche Corte Cost. 193/2016, in cui si sottolinea che, nell'ambito del sistema sanzionatorio amministrativo, complessivamente considerato, il legislatore gode di una certa discrezionalità nel prevedere una disciplina specifica, in base alla peculiarità degli interessi tutelati, la quale proprio per tale peculiarità non si presta a diventare da eccezione a regola).

7.1. In questa prospettiva, appare giustificata e non irrazionale la scelta del legislatore di mantenere ferma la distinzione tra violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, consistenti nell'omissione totale o parziale del versamento dei contributi e premi o eziologicamente legate agli obblighi contributivi, da un lato, e violazioni, pure nella stessa materia del lavoro e della previdenza, che non riguardano omissioni contributive.

La L. n. 689 del 1981, art. 35, non è stato espressamente abrogato dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 34 e, pur non sottacendosi le difficoltà di coordinamento di tale disposizione con il D.Lgs. n. 150 del 2011, deve ritenersi attualmente in vigore la norma nella parte in cui mantiene la detta distinzione.

7.2. La ragione della sua sopravvivenza può rintracciarsi nel fatto che, in questo tipo di liti, come opportunamente evidenziato dal Sostituto Procuratore Generale nella sua requisitoria scritta, vi è una duplicità di oggetto: da un lato, la sanzione e, dall'altro, il pagamento dei contributi non versati.

Si fa così più evidente il legame con il rapporto di lavoro e più avvertita l'esigenza di tutela differenziata rispetto alle altre opposizioni in materia lavoristica, ove si consideri che l'inadempimento degli obblighi contributivi incide sul diritto del lavoratore alla integrità della sua posizione previdenziale.

7.3. Non è in discussione l'autonomia del rapporto oggetto del giudizio di opposizione, che vede come uniche parti l'amministrazione previdenziale e il datore di lavoro, rispetto al rapporto contrattuale che intercorre tra datore e lavoratore: può darsi ormai come acquisito il concetto che il rapporto giuridico previdenziale non è un rapporto unico, cosiddetto trilatero tra i diversi soggetti coinvolti - soggetto assicuratore, soggetto assicurato, soggetto assicurante -, bensì una pluralità di rapporti bilaterali (v. Cass. Sez. Un. 17/1/2003, n. 683; Cass. 14/2/2014, n. 3491), e tra questi vi è quello che vede per soggetto attivo l'istituto assicuratore e per soggetto passivo il datore di lavoro, debitore dei contributi nella loro interezza e delle sanzioni connesse alle violazioni addebitate.

Ciò altro non è che il riflesso della necessaria distinzione del rapporto assicurativo, che ha esclusiva fonte nella legge, dal rapporto di lavoro, che ha fonte in un atto negoziale o in un provvedimento amministrativo, e la conseguente natura soltanto incidentale degli accertamenti relativi al secondo (Cass. Sez. Un. 683/2003, cit., ed ivi ulteriori richiami).

7.4. Anche in tali controversie, quindi, l'oggetto rimane il corretto esercizio della potestà sanzionatoria dell'ente previdenziale assicuratore, nè si attenua la finalità generai preventiva e comminatoria della sanzione, ma accanto ad essa si pone anche una finalità più propriamente recuperatoria, che non può non riverberarsi anche sulla posizione giuridica del lavoratore. E ciò quand'anche la contribuzione omessa o controversa sia irrilevante ai fini dell'ottenimento della prestazione previdenziale, o quest'ultima non sia ancora esigibile.

8. Le peculiarità di queste controversie sorreggono dunque la scelta del legislatore di includerle nel novero delle controversie di lavoro alle quali non si applica il regime della sospensione feriale dei termini prevista dalla L. n. 742 del 1969, art. 1.

Si tratta di una opzione che ha superato anche il vaglio di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.: la Corte costituzionale, con le ordinanze n. 61 del 1985 e n. 61 del 1992 ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della L. n. 742 del 1969, art. 3, nella parte in cui esclude la sospensione dei termini feriali anche per i procedimenti di opposizione a decreti ingiuntivi emessi per mancato versamento di contributi previdenziali, sul rilievo dell'identità di ratio sottesa alla disciplina unitaria della L. n. 742 del 1969, art. 3, in quanto la sollecita definizione di queste ultime risponde all'esigenza di procurare agli enti stessi la disponibilità dei mezzi finanziari occorrenti per fornire le prestazioni dovute.

8.1. Analoghe esigenze non sono invece ravvisabili nelle controversie aventi ad oggetto l'esercizio della pretesa punitiva dello Stato per violazioni amministrative di tipo diverso, rispetto alle quali, come è stato evidenziato dal Pubblico Ministero, l'inapplicabilità della sospensione non trova adeguata giustificazione e finirebbe così per introdurre una irrazionale disparità di trattamento tra presunti trasgressori.

9. I principi espressi dalle Sezioni Unite n. 63/2000, qui condivisi, non sono in contrasto con il sistema, nè incorrono nelle contraddizioni segnalate nell'ordinanza interlocutoria.

9.1. Certamente, non è messo in discussione il cosiddetto criterio "sostanziale", secondo cui sono cause di lavoro, non soggette alla sospensione feriale, quelle in cui è controverso un credito di lavoro o previdenziale, mentre è irrilevante il rito (fallimentare, monitorio) attraverso cui esso viene fatto valere (Cass. 24/8/2018, n. 21163; Cass. Sez. Un. 24/11/2009, 24665; Cass. Cass. Sez. Un. 5/5/2017, n. 10944).

Si tratta di principi consolidati che, benchè per lo più espressi in tema di fallimento, mostrano un respiro più ampio, atteso che si conferma che la sospensione dei termini, pur applicandosi in via generale ai giudizi per l'accertamento dei crediti concorsuali (R.D. n. 12 del 1941, ex art. 92 e della L. n. 742 del 1969, artt. 1 e 3), non opera in quelli in cui si controverta dell'ammissione allo stato passivo dei crediti di lavoro, benchè da trattarsi con il rito fallimentare, in ragione della materia che ne forma l'oggetto.

9.2. Con la stessa coerenza e con specifico riferimento alle opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni per sanzioni non afferenti a materia di lavoro, si è affermato che l'esclusione della sospensione feriale dei termini prevista dalla L. n. 742 del 1969, art. 3, per le controversie di lavoro non dipende dal rito da cui la causa è disciplinata, ma si riferisce alla sua natura e che, pertanto, le controversie in materia di opposizione a ordinanza-ingiunzione emesse in diversa materia, sebbene regolate dal rito del lavoro ex D.Lgs. n. 150 del 2011, restano soggette alla sospensione feriale dei termini (Cass. n. 8673/2018, cit. in materia di assunzione e disciplina del lavoro subordinato; Cass. 10/05/2017, n. 11478, e Cass. 22/02/2017, n. 4652, in tema di violazioni al codice della strada; Cass., 2/11/2015, n. 22389, in tema di protezione dei dati personali). 10. Neppure è in dubbio che la qualificazione della controversie in esame non attenga solo al profilo della sospensione feriale, ma incida su aspetti processuali non meno cruciali, quali quelli del regime fiscale (D.P.R. n. 115 del 2002, artt. 9 e 13), delle spese processuali (art. 152 bis disp. att. c.p.c.), della ripartizione degli affari interna all'ufficio giudiziario: sotto quest'ultimo profilo, si è sottolineato che, a seconda che si ritengano tali controversie rientranti o non nel novero di quelle di lavoro e di previdenza, mutano i criteri di assegnazione, investendo ora il giudice del lavoro ora il giudice civile, con evidenti riflessi sulla specializzazione funzionale dell'organo decidente, sui possibili contrasti di giudicato, sulla maggiore celerità del processo. Ma anche l'esame di queste "ricadute" non conduce ad una soluzione difforme rispetto alla sentenza delle Sezioni Unite n. 63/2000.

10.1. Partendo dalla terza, che sembra aver maggiormente orientato la scelta

dell'ordinanza di rimessione, ossia dalla opportunità che tutte le opposizioni ad ordinanze-ingiunzioni lavoristiche, in quanto (asseritamente) controversie di lavoro, siano attribuite al giudice specializzato del lavoro, è sufficiente rilevare che la questione incide non già sulla sfera di competenza del giudice ma su semplici modalità organizzative del lavoro all'interno degli uffici giudiziari.

10.2. I precedenti giurisprudenziali citati nell'ordinanza a sostegno della sua tesi (Cass. 18/1/2008, n. 1062; Cass.5/3/2004, n. 4564), entrambi, aventi ad oggetto controversie non collegate ad omissioni contributive, non affrontano la questione ex professo, ma sono limitate, la prima, ad individuare la competenza per materia del giudice di pace-tribunale, già segnata dalla L. n. 507 del 1999, laddove il riferimento al "giudice del lavoro" è piuttosto asserita e non già frutto di un meditato dissenso rispetto alla pronuncia delle Sezioni Unite del 2000; la seconda, invece, prende solo atto che il giudizio di primo grado si è svolto secondo il rito del lavoro e ne predica comunque la legittimità, non risultando violate norme specifiche previste dalla L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23.

10.3. Gli inconvenienti denunciati, lungi dall'esser dirimenti ai fini della soluzione della questione all'esame, si risolvono in ragioni di mera opportunità, che ben possono essere soddisfatte con provvedimenti organizzativi interni che dispongano l'assegnazione tabellare di tali controversie ai giudici del lavoro, salvaguardandone e rafforzandone così la specializzazione.

10.4. Quanto alle possibili connessioni tra violazioni concernenti le omissioni contributive e le altre violazioni attinenti al rapporto di lavoro o di previdenza, spesso rilevate da verbali di accertamento congiunti o scaturenti da medesimi fatti sostanziali, il rimedio che l'ordinamento prevede è dato dall'art. 40 c.p.c. o dall'art. 273 c.p.c., allorchè essi pendono dinanzi allo stesso giudice (inteso come ufficio giudiziario), con possibilità di trattazione congiunta delle due controversie.

10.5. La seconda "ricaduta", costituita dal diverso regime fiscale, offre una sia pur indiretta conferma della bontà della tesi qui sostenuta.

A voler seguire la tesi opposta, invero, l'attribuzione della natura di cause di lavoro alle opposizioni in materia di lavoro e previdenza condurrebbe ad estendere a tutte il regime agevolativo previsto dal D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 3.

La Corte costituzionale, con la sentenza 19/4/2018, n. 77, sia pur con riferimento a questione diversa, ha avuto modo di affermare che "La considerazione che sovente il contenzioso di lavoro possa presentarsi in termini sostanzialmente diseguali, nel senso che il lavoratore ricorrente, che agisca nei confronti del datore di lavoro, sia parte "debole" del rapporto controverso, giustifica norme di favore su un piano diverso da quello della regolamentazione delle spese di lite". Tra queste ha incluso, oltre a quelle contenute nella L. n. 533 del 1973, artt. 10 e 11 (peraltro successivamente abrogati), anche il D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 3, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)", a norma del quale il contributo unificato per le spese di giustizia è ridotto alla metà per le controversie individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego.

La Corte costituzionale ha anche precisato che "è rimesso alla discrezionalità del legislatore ampliare questo favor praestatoris, ad esempio rimodulando, in termini di minor rigore o finanche di esonero, il previsto raddoppio di tale contributo in caso di rigetto integrale, o di inammissibilità, o di improcedibilità dell'impugnazione (D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater)." (punto 19). Tuttavia, una differente disciplina è ammissibile ove sia volta a contemperare le ragioni erariali con la tutela di diritti fondamentali dell'individuo.

Essa, cioè, si giustifica in ragione della "sostanziale diseguaglianza" delle parti, mirando ad agevolare il ricorso alla tutela giurisdizionale da parte del soggetto più debole: ratio e finalità che non si ravvisano nelle controversie in questione, in cui le parti sono il datore di lavoro e la pubblica amministrazione.

10.5. Quanto alla terza "ricaduta", relativa al regime delle spese di lite, essa ha perso gran parte della sua attualità, ove si consideri che il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149, art. 9, "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro legislazione sociale, in attuazione della L. 10 dicembre 2014, n. 183", ha previsto la possibilità per l'Ispettorato Nazionale del lavoro di farsi rappresentare e difendere, nei giudizi di opposizione ad ordinanza-ingiunzione nonché negli altri giudizi indicati, da propri funzionari ai quali, in esito favorevole della lite, sono riconosciuti dal giudice le spese, i diritti e gli onorari di lite con la riduzione del 20% dell'importo complessivo ivi previsto.

Si tratta di disposizione sovrapponibile a quanto già prevede l'art. 152 bis disp. att. c.p.c., come interpretato dalla più recente giurisprudenza di questa Corte (Cass. 16/07/2019, n. 19034; Cass. 9/4/2019, n. 9878), che ha esteso la norma, nella parte in cui prevede la liquidazione delle spese processuali a favore delle pubbliche amministrazioni assistite in giudizio da propri dipendenti, non soltanto alle controversie relative ai rapporti di lavoro ex art. 417 bis c.p.c., ma anche ai giudizi per prestazioni assistenziali in cui l'INPS si avvalga della difesa diretta il D.L. n. 203 del 2005, ex art. 10, comma 6, conv., con modif., dalla L. n. 248 del 2005. Nessuna aporia è dunque riscontrabile anche sotto questo profilo.

11. La questione posta a queste Sezioni unite deve dunque essere risolta nei seguenti termini: **"Nel regime introdotto dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 6, alle controversie, regolate dal processo del lavoro, di opposizione ad ordinanza-ingiunzione che abbiano oggetto violazioni concernenti le disposizioni in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria, diverse da quelle consistenti nella omissione totale o parziale di contributi o da cui deriva un'omissione contributiva, in si applica la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, a norma della L. n. 742 del 1969, art. 3, trattandosi di controversie che non rientrano tra quelle indicate dagli artt. 409 e 442 c.p.c.. Ne consegue che, ai fini della tempestività dell'impugnazione avverso la sentenza resa in tema di opposizione a ordinanza ingiuntiva del pagamento di una sanzione amministrativa per violazioni inerenti al rapporto di lavoro o al rapporto previdenziale, deve tenersi conto della detta sospensione".**

12. Alla stregua di questi principi, il ricorso deve essere accolto e la sentenza cassata, con rinvio alla Corte d'appello di Torino, in diversa composizione, che

provvederà anche a regolare le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La corte accoglie ricorso; cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Torino, in diversa composizione, anche per le spese del presente giudizio.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio delle Sezioni unite, il 15 dicembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 29 gennaio 2021