



### Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLOTTI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Magistrato della Corte dei Conti) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, già Magnifico Rettore, Presidente Anvur) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

## L'opposizione a ordinanza-ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa introduce un ordinario giudizio di cognizione: riparto dell'onere probatorio

*L'opposizione all'ordinanza-ingiunzione, irrogativa di una sanzione amministrativa, introduce un ordinario giudizio di cognizione sul fondamento della pretesa dell'autorità amministrativa, gravando sulla predetta autorità l'onere di provare gli elementi costitutivi della pretesa avanzata nei confronti dell'intimato e restando a carico di quest'ultimo la dimostrazione di eventuali fatti impeditivi o estintivi.*

NDR: in tal senso Cass. 16 marzo 2001, n. 3837 e 4 febbraio 2005, n. 2363.

Tribunale di Foggia, sentenza del 22.2.2021

...omissis...

Secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione, irrogativa di una sanzione amministrativa, introduce un ordinario giudizio di cognizione sul fondamento della pretesa dell'autorità amministrativa, gravando sulla predetta autorità l'onere di provare gli elementi costitutivi della pretesa avanzata nei confronti dell'intimato e restando a carico di quest'ultimo la dimostrazione di eventuali fatti impeditivi o estintivi (Cass. 16 marzo 2001, n. 3837; Cass. 4 febbraio 2005, n. 2363).

Nel caso in esame è contestata la violazione dell'art. 39 comma 1 del d.l. n. 112/08 (convertito nella legge n. 133/08), nel testo vigente all'epoca dei fatti: "Il datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, deve istituire e tenere il libro unico del lavoro nel quale sono iscritti tutti i lavoratori subordinati, i collaboratori coordinati e continuativi e gli associati in partecipazione con apporto lavorativo. Per ciascun lavoratore devono essere indicati il nome e cognome, il codice fiscale e, ove ricorrano, la qualifica e il livello, la retribuzione base, l'anzianità di servizio, nonché le relative posizioni assicurative", letto in combinato disposto con il comma 7 della predetta norma: "Salvo i casi di errore meramente materiale, l'omessa o infedele registrazione dei dati di cui ai commi 1 e 2 che determina differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali e' punita con la sanzione pecuniaria amministrativa da 150 a 1500 euro e se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori la sanzione va da 500 a 3000 euro".

L'ordinanza-ingiunzione richiama il verbale ispettivo dell'Inps del 17.5.2013, in cui sono stati ritenuti insussistenti i rapporti di lavoro subordinato denunciati (e registrati sul libro unico del lavoro) da *omissis* con le figlie *omissis*, figlie della odierna opponente.

E' opportuno rilevare sul punto che "tra persone legate da vincoli di parentela o affinità opera una presunzione di gratuità della prestazione lavorativa che trova la sua fonte nella circostanza che la stessa viene resa normalmente affectionis vel benevolentiae causa; con la conseguenza che, per superare tale presunzione, è necessario fornire prova rigorosa degli elementi tipici della subordinazione tra i quali, soprattutto, l'assoggettamento al potere direttivo ed organizzativo altrui e l'onerosità" (Cassazione civile sez. lav., 29/11/2018, n.30899).

Nel caso in esame *omissis* Occorre puntualizzare che non può attribuirsi a priori prevalenza all'una o all'altra delle dichiarazioni acquisite in giudizio: e quindi né riconoscere efficacia di prova legale al contenuto intrinseco delle dichiarazioni rese in fase amministrativa, né vincolare il giudice al contenuto delle dichiarazioni testimoniali, dovendosi, invece, seguire il principio di ordine generale secondo cui tutte le dichiarazioni introdotte in un giudizio civile devono essere valutate nel complesso del materiale raccolto, non esistendo alcuna rigida gerarchia al riguardo.

Si deve quindi procedere alla comparazione e alla valutazione di tutti i contrapposti elementi probatori, potendosi riconoscere maggiore attendibilità al materiale acquisito in precedenza dal pubblico ufficiale.

Perciò, dal punto di vista della valenza probatoria intrinseca le dichiarazioni raccolte in sede ispettiva non hanno efficacia di piena prova fino a querela di falso, ma hanno valore di prova (sufficiente alla decisione della causa), che può essere infirmata solo da una prova contraria (che sia ovviamente attendibile, credibile e logica), come ha ribadito la Suprema Corte di Cassazione nelle pronunce n. 22724 del 2013, n. 14965 del 2012, n. 13975 del 5 giugno 2009 e n. 405 del 2004. Occorre anche evidenziare che le dichiarazioni rese nella fase ispettiva appaiono dotate di un grado di attendibilità apprezzabile, in quanto emesse nell'immediatezza dei fatti e nella ipotizzabile assenza di condizionamenti da parte del datore di lavoro verso i lavoratori interrogati.

Pertanto, ove nel giudizio contenzioso vengano rese dichiarazioni contrastanti, ben possono privilegiarsi le dichiarazioni rese nel corso dell'accertamento ispettivo, laddove si ritenga che queste, rilasciate senza preavviso e nella immediatezza dei fatti, siano più genuine e sincere in quanto non "inquinata" dalla volontà di favorire il proprio datore di lavoro (si veda Corte di Appello di Venezia, sent. n. 149/2000).

Orbene, ritiene il Tribunale che le dichiarazioni rese dalle sorelle *omissis* (figlie della parte opponente) in sede ispettiva siano maggiormente attendibili, in quanto rilasciate senza preavviso e nella immediatezza dei fatti, e quindi scevre da qualsivoglia condizionamento.

Sussiste pertanto il contestato illecito amministrativo di infedele registrazione sul libro unico del lavoro.

Deve tuttavia essere ridotto l'importo della sanzione.

Non è dato comprendere come la sanzione sia stata calcolata in euro 4500 (l'ordinanza-ingiunzione non motiva sul punto), considerato che il minimo edittale è fissato in euro 150.

La sanzione può pertanto essere determinata in euro 300, pari al doppio del minimo edittale. Sul punto, si evidenzia che "in tema di sanzioni amministrative pecuniarie, ove la norma indichi un minimo e un massimo della sanzione, spetta al potere discrezionale del giudice determinarne l'entità entro tali limiti, allo scopo di commisurarla alla gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi. Peraltro, il giudice non è tenuto a specificare nella sentenza i criteri adottati nel procedere a detta determinazione, nè la Corte di cassazione può censurare la statuizione adottata ove tali limiti siano stati rispettati e dal complesso della motivazione risulti che quella valutazione è stata compiuta; ove poi l'infrazione non abbia caratterizzazioni specifiche che possano indurre a maggiore o minor rigore, deve ritenersi corretto il riferimento alla misura deducibile dall'art. 16 l. 24 novembre 1981 n. 689, che prevede il pagamento in misura ridotta pari alla terza parte del massimo edittale o, se più favorevole, al doppio del minimo" (Cassazione civile, sez. I, 24/03/2004, n. 5877; in termini, Cassazione civile, sez. I, 01/03/1990, n. 1546).

In conclusione, il complessivo importo della sanzione deve essere rideterminato in euro 315,40, comprensivo anche delle spese.

Le spese di lite possono essere interamente compensate tra le parti. Occorre sul punto considerare che, pur sussistendo l'illecito amministrativo contestato, la sanzione è stata notevolmente ridotta.

PQM

Il Tribunale di Foggia - Sezione Lavoro, in persona del Giudice, dott. Giuseppe Iacobellis, definitivamente pronunciando nella causa in epigrafe indicata, disattesa o assorbita ogni contraria istanza, eccezione e difesa, così provvede: annulla l'ordinanza – ingiunzione n. 815/2013, emessa dalla Direzione Territoriale del Lavoro di Foggia in data 2.5.2014; ridetermina l'importo dovuto da *omissis* in favore dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Foggia nella somma complessiva di euro 315,40 e, per l'effetto, condanna *omissis* al pagamento in favore dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, in persona del Direttore pro tempore, della somma complessiva di euro 315,40; compensa tra le parti le spese processuali.

---

**COORDINATORE Redazionale:** Giulio SPINA

---

**Comitato REDAZIONALE INTERNAZIONALE:**

Giovanni Alessi, **New York City** (United States of America)  
Daria Filippelli, **London** (United Kingdom)  
Wylia Parente, **Amsterdam** (Nederland)

---

**Comitato REDAZIONALE NAZIONALE:**

Jacopo Maria Abruzzo (**Cosenza**), Danilo Aloe (**Cosenza**), Arcangelo Giuseppe Annunziata (**Bari**), Valentino Aventaggiato (**Lecce**), Paolo Baiocchetti (**L'Aquila**), Elena Bassoli (**Genova**), Eleonora Benin (**Bolzano**), Miriana Bosco (**Bari**), Massimo Brunialti (**Bari**), Elena Bruno (**Napoli**), Triestina Bruno (**Cosenza**), Emma Cappuccio (**Napoli**), Flavio Cassandro (**Roma**), Alessandra Carafa (**L'Aquila**), Silvia Cardarelli (**Avezzano**), Carmen Carlucci (**Taranto**), Laura Carosio (**Genova**), Giovanni M. Casamento (**Roma**), Gianluca Cascella (**Napoli**), Giovanni Cicchitelli (**Cosenza**), Giulia Civiero (**Treviso**), Francesca Colelli (**Roma**), Valeria Conti (**Bergamo**), Cristina Contuzzi (**Matera**), Raffaella Corona (**Roma**), Mariantonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Shana Del Latte (**Bari**), Francesco De Leo (**Lecce**), Maria De Pasquale (**Catanzaro**), Anna Del Giudice (**Roma**), Fabrizio Giuseppe Del Rosso (**Bari**), Domenico De Rito (**Roma**), Giovanni De Sanctis (**L'Aquila**), Silvia Di Iorio (**Pescara**), Ilaria Di Punzio (**Viterbo**), Anna Di Stefano (**Reggio Calabria**), Pietro Elia (**Lecce**), Eremita Anna Rosa (**Lecce**), Chiara Fabiani (**Milano**), Addy Ferro (**Roma**), Bruno Fiammella (**Reggio Calabria**), Anna Fittante (**Roma**), Silvia Foadelli (**Bergamo**), Michele Filippelli (**Cosenza**), Elisa Ghizzi (**Verona**), Tiziana Giudice (**Catania**), Valentina Guzzabocca (**Monza**), Maria Elena Iafolla (**Genova**), Daphne Iannelli (**Vibo Valentia**), Daniele Imbò (**Lecce**), Francesca Imposimato (**Bologna**), Corinne Isoni (**Olbia**), Domenica Leone (**Taranto**), Giuseppe Lisella (**Benevento**), Francesca Locatelli (**Bergamo**), Gianluca Ludovici (**Rieti**), Salvatore Magra (**Catania**), Chiara Medinelli (**Genova**), Paolo M. Storani (**Macerata**), Maximilian Mairov (**Milano**), Damiano Marinelli (**Perugia**), Giuseppe Marino (**Milano**), Rossella Marzullo (**Cosenza**), Stefano Mazzotta (**Roma**), Marco Mecacci (**Firenze**), Alessandra Mei (**Roma**), Giuseppe Donato Nuzzo (**Lecce**), Emanuela Palamà (**Lecce**), Andrea Panzera (**Lecce**), Michele Papalia (**Reggio Calabria**), Enrico Paratore (**Palmi**), Filippo Pistone (**Milano**), Giorgio G. Poli (**Bari**), Andrea Pontecorvo (**Roma**), Giovanni Porcelli (**Bologna**), Carmen Posillipo (**Caserta**), Manuela Rinaldi (**Avezzano**), Antonio Romano (**Matera**), Paolo Russo (**Firenze**), Elena Salemi (**Siracusa**), Diana Salonia (**Siracusa**), Rosangela Santosuosso (**Alessandria**), Jacopo Savi (**Milano**), Pierpaolo Schiattone (**Lecce**), Marco Scialdone (**Roma**), Camilla Serraiotto (**Trieste**), Valentina Siclari (**Reggio Calabria**), Annalisa Spedicato (**Lecce**), Rocchina Staiano (**Salerno**), Emanuele Taddeolini Marangoni (**Brescia**), Luca Tantalo (**Roma**), Marco Tavernese (**Roma**), Ida Tentorio (**Bergamo**), Fabrizio Testa (**Saluzzo**), Paola Todini (**Roma**), Fabrizio Tommasi (**Lecce**), Mauro Tosoni (**Lecco**), Salvatore Trigilia (**Roma**), Annunziata Maria Tropeano (**Vibo Valentia**), Elisabetta Vitone (**Campobasso**), Nicolò Vittoria (**Milano**), Luisa Maria Vivacqua (**Milano**), Alessandro Volpe (**Roma**), Luca Volpe (**Roma**), Giulio Zanardi (**Pavia**).

---

**SEGRETERIA del Comitato Scientifico:** Valeria VASAPOLLO

---



Distribuzione commerciale: **Edizioni DuePuntoZero**

