

# I ricorsi avverso i provvedimenti irrogatori di sanzioni per lavoro nero

CELESTINO VALERIO VACCHIANO

*Dottore di ricerca in Diritto del lavoro*

*1. Tutele amministrative: ricorso al comitato regionale per la qualificazione del rapporto di lavoro – 1.1 Atti impugnabili – 1.2 Termine e modalità di presentazione del ricorso – 2. Tutele giurisdizionali*

## 1. TUTELE AMMINISTRATIVE: RICORSO AL COMITATO REGIONALE PER LA QUALIFICAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

L'art. 17 del d.lgs n. 124 del 2004 <sup>(1)</sup>, da ultimo modificato dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 <sup>(2)</sup>, prevede e disciplina il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro. Si tratta di una particolare tipologia di ricorso amministrativo <sup>(3)</sup> diret-

---

<sup>1</sup> Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro

<sup>2</sup> Tale provvedimento ha istituito l'ispettorato nazionale del lavoro con la finalità di integrare i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'Inps e dell'Inail. L'ispettorato ha una sede centrale in Roma e un massimo di 80 sedi territoriali. L'art. 11, comma 1, del suddetto provvedimento ha però previsto che le modifiche apportate all'art.17 decorreranno dalla data indicata dai decreti di cui all'articolo 5, comma 1 del d.lgs. medesimo. A tutt'oggi tali decreti non sono ancora stati emanati.

<sup>3</sup> F. SIOTTO, *I ricorsi amministrativi in materia di lavoro*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet, 2013.

ta avverso alcune tipologie di atti che hanno ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro e quindi specificatamente quelli che riguardano il lavoro sommerso oppure quello irregolare (il c.d. lavoro grigio). Sarà pertanto ricorribile, con tale strumento, il provvedimento di “maxisanzione” qualora venga contestata la sussistenza del rapporto di lavoro (4).

### 1.1. Atti impugnabili

A norma del su menzionato art. 17, nel testo a tutt'oggi vigente, sono impugnabili gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle Direzioni provinciali del lavoro (5) e i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro.

Per atti di accertamento delle Direzioni provinciali del lavoro sono da intendersi gli atti di contestazione e notificazione degli illeciti amministrativi (6) emessi dagli ispettori del lavoro in forza alle Dtl, formalizzati nel verbale unico (7) conclusivo degli accertamenti in materia di lavoro e previdenza.

Oltre a questi atti, il testo originario tuttora in vigore prevedeva, come impugnabili, anche le ordinanze-ingiunzioni emesse ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981.

Tali ultimi atti, differentemente dagli atti di accertamento delle Direzioni provinciali del lavoro, la cui ricorribilità è ammessa solamente in caso di mancato pagamento della somma in misura ridotta, erano considerati ricorribili anche in seguito al pagamento delle somme pecuniarie amministrative (8).

La modifica dell'art. 17, non ancora in vigore, avvenuta ad opera della citata legge del 2015, ha espunto dagli atti impugnabili, le ordinanze ingiunzioni.

Il ricorrente, prima della detta modifica, poteva pertanto omettere di fare ricorso avverso il verbale unico di accertamento e ricorrere successivamente av-

---

<sup>4</sup> Così circ. Min del lavoro n. 8906 del 2007. Sul punto anche P. RAUSEI, *Ricorsi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro*, in *Guida alle Paghe*, 2012, n. 5, 283, 285.

<sup>5</sup> Ora Direzioni territoriali del lavoro (Dtl).

<sup>6</sup> In tal senso circ. Min lav. 24 del 2004.

<sup>7</sup> Tale verbale unico è stato introdotto dall'art. 33 della legge n. 183 del 2010 che ha sostituito l'art. 13 del d.lgs n. 124 del 2004.

<sup>8</sup> Tale possibilità è affermata dalla circ. Min. Lav. n. 16 del 2010 in quanto, secondo il Ministero, il pagamento dell'ordinanza ingiunzione è finalizzato unicamente ad evitare la riscossione coattiva a mezzo ruoli esattoriali e i conseguenti aggravii di spesa, permanendo invece l'interesse del ricorrente ad ottenere una pronuncia di merito e ripetizione dell'indebito. Differentemente il pagamento delle sanzioni amministrative nella misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689 del 1981 comporta irricevibilità del ricorso in quanto il pagamento, ai sensi del menzionato articolo, estingue il procedimento sanzionatorio e rende inoppugnabile, per acquiescenza, l'accertamento. Così anche C. cost. 20 febbraio 2007, n. 46, Cass. n. 2862/2005.

verso l'ordinanza ingiunzione <sup>(9)</sup>, la quale aveva il verbale unico come suo presupposto <sup>(10)</sup>.

La mancata menzione delle ordinanze ingiunzioni tra gli atti impugnabili sembrerebbe esprimere l'intento di sottrarre le stesse all'impugnazione con tale strumento. Tale sottrazione, a parere dello scrivente, non deve essere vista necessariamente come una *demenutio* di tutele in quanto è il verbale unico, atto impugnabile con tale strumento, a contenere la qualificazione del rapporto di lavoro, mentre l'ordinanza ingiunzione, generalmente, si limita a ricalcare solamente il contenuto.

## 1.2. Termine e modalità di presentazione del ricorso

L'art. 17, prima della modifica ad opera del d.lgs n. 149, non prevedeva esplicitamente un termine per la proposizione del ricorso, affermando solamente che i ricorsi vanno inoltrati alla Direzione regionale del lavoro e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato di cui al comma 1 nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. La novella del 2015 ha stabilito espressamente che i ricorsi sono inoltrati, entro 30 giorni dalla notifica degli stessi, alla sede territoriale competente dell'Ispettorato <sup>(11)</sup>.

Al ricorso possono essere allegati documenti idonei a suffragare la tesi difensiva del ricorrente ma non è prevista una discussione o un contraddittorio orale. La decisione è infatti assunta sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione <sup>(12)</sup>.

---

<sup>9</sup> La circ. Min. lav. n. 10/2006, (in GLav, 2006, n. 15, 33 con commento di D. PAPA, *Ricorsi al Comitato regionale: i chiarimenti del Ministero*), ha, viceversa, escluso la possibilità di ulteriore ricorso al Comitato regionale avverso l'ordinanza ingiunzione successivamente emanata dalla Dtl laddove il Comitato sia già stato investito, per lo stesso fatto, in sede di ricorso avverso il verbale di accertamento e notificazione di illecito amministrativo. L'ulteriore ricorso era, invece, considerato ammissibile, ove fondato su elementi nuovi e differenti rispetto a quelli contenuti nel ricorso avverso la contestazione o notificazione dell'illecito amministrativo espressamente evidenziati dal ricorrente.

<sup>10</sup> Le ordinanze-ingiunzioni sono atti generalmente emessi in seguito al mancato pagamento delle somme indicate nel verbale unico.

<sup>11</sup> Già prima della novella il termine per la proposizione del ricorso era ritenuto quello di 30 giorni dalla notificazione dell'atto. Tale termine veniva ricavato in via sussidiaria dall'art. 2 comma 1 del d.p.r. 1199 del 1971 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi) che fissa il termine per la presentazione dei ricorsi amministrativi in 30 giorni dalla data della notificazione o della comunicazione in via amministrativa dell'atto impugnato o da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza. In tal senso anche la su menzionata circolare n. 16 del 2010.

<sup>12</sup> Direzione territoriale del lavoro o Ispettorato del lavoro, in base alla nuova dizione della norma, ma solamente dalla data indicata dai decreti delegati che provvederanno alla completa istituzione del nuovo ente.

Il comitato per i rapporti di lavoro fino al 2014 era incardinato presso la Direzione regionale del lavoro, articolazione periferica del Ministero del Lavoro, presente presso ogni capoluogo di regione.

Esso è composto, ai sensi del I comma dell'art. 17, almeno fino alla piena operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro (<sup>13</sup>), dal direttore della Direzione regionale del lavoro, che la presiede, dal direttore regionale dell'Inps e dal direttore regionale dell'Inail. Tale articolo deve però essere coordinato con la nuova struttura del ministero del lavoro e delle politiche sociali conseguente al d.p.c.m. 14 febbraio 2014, n. 121 ed al conseguente decreto ministeriale di attuazione d.m. 4 novembre 2014, il quale, a far data dal 22/01/2015, ha previsto la soppressione delle direzioni regionali del lavoro e la creazione, al loro posto, ma con ambito di competenza sovra regionale, delle Direzioni interregionali del lavoro (Dil).

L'art. 15 del d.m. prevede, in particolare, che le Dil, di cui all'art. 13 comma 2, subentrano nelle competenze già attribuite alle Direzioni regionali del lavoro e svolgono i compiti di cui all'art. 15 del d.p.c.m. n. 121 del 2014, provvedendo, in particolare: "...alla trattazione dei ricorsi amministrativi previsti dalla legge".

Il ricorso al comitato regionale per i rapporti di lavoro andrà pertanto indirizzato ad apposito organo istituito presso la Dil, nel cui ambito territoriale è stato emanato il provvedimento impugnato.

Con circolare del Ministero del lavoro del 21/01/2015 sono state fornite le istruzioni relative alle singole fasi procedurali inerenti ai ricorsi.

Il ricorso, in particolare, va indirizzato all'ufficio della Dil cui spetta il potere decisionale nel termine di trenta giorni dalla notificazione o comunicazione dell'atto impugnato.

Esso andrà però presentato per il tramite dell'ufficio che ha emanato l'atto impugnato il quale dovrà trasmetterlo, unitamente alla relativa documentazione, sia alla Dil competente per la decisione, sia alla Dtl sede del capoluogo di regione (ex Drl) alla quale va demandata l'istruttoria.

La prima fase dell'istruttoria del ricorso viene quindi demandata ad un soggetto diverso da quello competente ad emanare la decisione definitiva (la Dil). Sarà quindi compito della Dtl sede di capoluogo di regione a svolgere tale attività ed a predisporre una relazione nella quale sono indicati gli elementi utili alla decisione. Nei casi in cui l'atto impugnato è stato emesso da una Dtl avente sede nel capoluogo di regione (ex Drl) al fine di preservare la terzietà del soggetto che istruisce il ricorso, l'istruttoria verrà svolta direttamente dalla Dil.

Con riferimento alla composizione dell'organo, il comitato di cui all'art. 17 del dlgs n. 124/2004 sarà presieduto dal direttore della Dil.

---

<sup>13</sup> Il testo del riscritto art. 17 prevede infatti che "Presso le competenti sedi territoriali dell'Ispettorato è costituito il Comitato per i rapporti di lavoro, composto dal direttore della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che la presiede, dal direttore dell'Inps e dal direttore dell'Inail del capoluogo di regione dove ha sede l'Ispettorato competente.

Il comitato ha 90 giorni di tempo, dalla presentazione del ricorso, per decidere sullo stesso. Decorsi i 90 giorni senza che il comitato abbia provveduto il ricorso si intende respinto<sup>14</sup> (cd silenzio rigetto).

La decisione del comitato potrà essere eliminativa o confermativa<sup>15</sup>. Con la decisione del primo tipo il provvedimento frutto dell'accertamento ispettivo viene annullato. La decisione potrà, viceversa, essere confermativa nel caso in cui il comitato confermi integralmente il provvedimento impugnato. In questo caso, se ad essere stato impugnato era stato un verbale di accertamento, la procedura riprenderà il suo corso per terminare con l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione. Diversamente, se ad essere stata impugnata era stata proprio l'ordinanza ingiunzione, l'ufficio procederà con la riscossione coattiva mediante la formazione dei ruoli esattoriali.

La decisione del comitato potrà infine essere innovativa nel senso che il comitato potrà rideterminare l'oggetto e la misura dell'accertamento modificando in tutto o in parte il provvedimento impugnato.

## 2. TUTELE GIURISDIZIONALI

L'ordinanza ingiunzione di pagamento, emessa dalle direzioni territoriali del lavoro, ovvero dalle sedi territoriali dell'ispettorato nazionale del lavoro, in seguito all'entrata in vigore dei citati decreti di cui all'articolo 5, comma 1 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149, a seguito del mancato pagamento delle somme indicate nel verbale unico, secondo la procedura prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, sarà ricorribile avanti all'autorità giudiziaria ordinaria<sup>16</sup>. Tale ricorso in opposizione è regolato dall'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

La disposizione da ultimo citata prevede l'applicazione, a tali controversie, del rito del lavoro. L'opposizione andrà proposta davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione e, nello specifico, per le violazioni di disposizioni in materia di tutela del lavoro, avanti al tribunale.

L'articolo menzionato disciplina minuziosamente il ricorso. Esso deve essere proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'este-

---

<sup>14</sup> La circ. 10 del 2006 ha chiarito che in questo caso la decisione deve intendersi di rigetto con esclusivo riferimento al merito, cioè alla sussistenza e qualificazione del rapporto di lavoro e non agli eventuali profili di illegittimità formali o procedurali del provvedimento impugnato.

<sup>15</sup> Sul punto si veda anche G. LODATO, *Lavoro e sanzioni amministrative: ecco il nuovo sistema dei ricorsi*, in D&G, 2009, n. 34, 104; P. RAUSEI, *Ordinanza-ingiunzione e contenzioso*, in DPL – I Corsi, 2006, n. 12, 35.

<sup>16</sup> Non è invece ricorribile in via giurisdizionale il verbale unico di accertamento in quanto atto non immediatamente lesivo.

ro. È prevista la possibilità che il deposito avvenga anche a mezzo del servizio postale <sup>(17)</sup>.

Il ricorso di per se non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento, però, qualora richiesto, il giudice può, sentite le parti, provvedervi con ordinanza motivata non impugnabile quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni. È altresì previsto che, in caso di pericolo imminente di un danno grave e irreparabile, la sospensione possa essere disposta con decreto pronunciato fuori udienza.

Con il decreto di fissazione dell'udienza di discussione 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, oltretutto quelli relativi alla contestazione o notificazione della violazione.

Alla prima udienza le parti sono tenute a comparire personalmente. Quando l'opponente o il suo difensore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento il giudice convalida, con ordinanza appellabile, il provvedimento opposto, salvo che l'illegittimità del provvedimento risulti dalla documentazione allegata dall'opponente, ovvero l'autorità che ha emesso l'ordinanza abbia ommesso il deposito dei predetti documenti e cioè della copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, alla contestazione o alla notificazione della violazione.

Oltre a ciò il giudice potrà respingere l'opposizione, confermando completamente l'ordinanza ingiunzione, ovvero potrà accoglierla, sia nella sua interezza, quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente, annullando in tutto l'ordinanza ingiunzione, che in parte, modificando la stessa anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta.

---

<sup>17</sup> Come già sancito da C. cost, n. 98 del 2004.