

CIRCOLARE n. 16 /2010



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

Direzione generale per l'Attività Ispettiva

Divisione I - Consulenza, contenzioso,
formazione del personale ispettivo e affari generali



Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

**Partenza - Roma, 28/04/2010
Prot. 25 / SEGR / 0007800 /
MA007.A004.1475**

Alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro

LORO SEDI

e p.c.

Ispettorato regionale del lavoro di Palermo

Ispettorato regionale del lavoro di Catania

Provincia autonoma di Trento

Provincia Autonoma di Bolzano

LORO SEDI

Oggetto: ricorsi ex artt. 16 e 17 D.Lgs. n. 124/2004
– integrazioni e modifiche alla circolare n. 10/2006.

A distanza di circa cinque anni dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 124/2004 si è reso necessario chiarire alcuni dubbi interpretativi generati dall'applicazione dei ricorsi amministrativi previsti dagli artt. 16 e 17, anche alla luce della casistica giudiziaria relativa al contenzioso in materia, integrando o modificando alcuni orientamenti già espressi con circ. n. 10/2006.

Presentazione dei ricorsi

Con riferimento alla presentazione dei ricorsi, in un'ottica di semplificazione, occorre rilevare anzitutto che sia l'art. 16 che l'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 stabiliscono che il ricorso va "inoltro" alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente.

Inoltre, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 1199/1971, il ricorso gerarchico deve essere presentato nel termine di 30 giorni dalla data della notificazione o della comunicazione in via amministrativa dell'atto impugnato, mentre il comma successivo precisa che tale ricorso può essere inoltrato "direttamente o mediante lettera raccomandata

con avviso di ricevimento” e che, allorquando sia inoltrato a mezzo posta, “la data di spedizione vale quale data di presentazione”.

In ragione delle vigenti disposizioni in materia di informatizzazione della P.A. e tenendo conto delle previsioni contenute nelle “Linee guida per la Pubblica amministrazione digitale” (Direttiva 18 novembre 2005 della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l’Innovazione e le Tecnologie), la trasmissione a mezzo posta elettronica **certificata** deve essere considerata equivalente alla presentazione personale, anche in ragione della disciplina contenuta nel vigente “Codice dell’amministrazione digitale” di cui al D.Lgs. n. 82/2005 e successive modificazioni ed integrazioni.

Ne consegue che il ricorso amministrativo alla DRL e quello rivolto al Comitato regionale per i rapporti di lavoro potranno essere inoltrati alle Direzioni regionali del lavoro per il tramite delle e-mail istituzionali che si forniscono in calce alla presente circolare e che dovranno essere segnalate nelle apposite “Avvertenze” nei provvedimenti adottati dalle Direzioni provinciali del lavoro.

Istruttoria dei ricorsi

In ordine alla previsione, contenuta nella circ. n. 10/2006, secondo cui i Segretari del Comitato, al fine di procedere all’istruttoria dei ricorsi assegnati, provvedono a richiedere alle DPL, ovvero agli Enti interessati, la trasmissione degli atti o dei provvedimenti relativi all’accertamento, occorre evidenziare come sia necessario che, unitamente a tale richiesta, venga trasmessa da parte della Segreteria del Comitato anche la copia del ricorso, onde consentire ai destinatari di “calibrare” la relazione e la relativa produzione documentale in base ai motivi di doglianza sollevati nel ricorso stesso.

Appare altresì necessario che, nei casi di ricorso avverso l’ordinanza-ingiunzione, il Comitato trasmetta alla DPL, insieme alla decisione del ricorso, anche la documentazione relativa alla prova della avvenuta notifica al ricorrente del relativo provvedimento, allo scopo di consentire all’Ufficio la verifica della tempestività dell’eventuale successivo ricorso giurisdizionale, il cui termine, dato l’effetto sospensivo previsto dall’art. 17 D.Lgs. n. 124/2004, ricomincia a decorrere proprio da tale notifica.

Inoltre, in ossequio a quanto previsto dalle richiamate “Linee guida per la Pubblica amministrazione digitale” e delle direttive su “Impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni” (Direttiva 27 novembre 2003 della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l’Innovazione e le Tecnologie), nonché in applicazione dell’art. 27 del D.L. n. 112/2008 (conv. da L. n. 133/2008; c.d. “misure taglia-carta”), tutta la

documentazione necessaria ai fini dell'istruttoria dei ricorsi in oggetto dovrà essere inviata di norma in via telematica.

Considerata la natura esclusivamente documentale dell'istruttoria propria dei ricorsi amministrativi disciplinati dal D.Lgs. n. 124/2004, che consentono unicamente un riesame del provvedimento impugnato in base alla documentazione proveniente dall'Amministrazione e a quella prodotta dal ricorrente già acquisita agli atti, non si ritiene possibile l'individuazione, nel relativo procedimento amministrativo, di un soggetto "controinteressato", né può dirsi ammissibile l'instaurazione di un contraddittorio con quest'ultimo.

Impugnabilità della decisione del Comitato

In ordine alla impugnabilità delle decisioni del Direttore della DRL e del Comitato rese ai sensi degli artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 124/2004 occorre premettere quanto segue.

Ricorsi in via giudiziaria

Dall'esame delle sentenze emesse negli ultimi cinque anni dai giudici di volta in volta chiamati a pronunciarsi sulle impugnazioni delle decisioni del Comitato (art. 17) o del Direttore della Direzione regionale del lavoro (art. 16), pur nella eterogeneità e varietà delle posizioni assunte dagli organi giudicanti, si è andato consolidando un orientamento prevalente, secondo cui **è inammissibile l'impugnazione giudiziale** (avanti al TAR e/o al Giudice del lavoro) **delle decisioni rese nell'ambito dei richiamati ricorsi amministrativi**. Detto orientamento trae le sue premesse dall'assunto secondo cui l'atto lesivo dei diritti del ricorrente non si identifica nella decisione emessa a seguito della definizione di tali ricorsi, bensì nel provvedimento oggetto di gravame amministrativo (ordinanza-ingiunzione o verbale conclusivo degli accertamenti contenente la contestazione/notificazione di illeciti amministrativi, ovvero verbale di accertamento degli Enti previdenziali). In tale contesto, secondo la prevalente giurisprudenza, la decisione del ricorso gerarchico, rientrando tra gli atti meramente confermativi adottati in funzione di riesame, appare priva di efficacia lesiva autonoma (cfr. sul punto *ex multis* Trib. Civ. Cagliari, sez. lav., 16 luglio 2009, n. 1773 e Trib. Civ., sez. lav, Reggio Calabria, 8 luglio 2009, n. 1358).

Aderendo all'orientamento richiamato, in ordine al rapporto esistente tra decisione gerarchica e provvedimento presupposto impugnato, si fa propria la tesi dell'accessione per cui **la decisione gerarchica, in caso di rigetto, accede al provvedimento originario confermandolo a seguito di un mero riesame**. In quest'ottica, la decisione gerarchica non

esprime una nuova valutazione degli interessi in gioco, limitandosi a ripercorrere, sulla base degli atti, il percorso logico-argomentativo espresso nel provvedimento impugnato dall'organo accertatore. Pertanto, in tal caso si può correttamente affermare che **la decisione del ricorso gerarchico non può essere autonomamente impugnata in giudizio poiché non è di per sé idonea a ledere la sfera giuridica del ricorrente**; ne consegue che quest'ultimo sarà onerato dell'azione giudiziaria mediante ricorso avverso il provvedimento originario davanti al giudice ordinario, competente *ratione materiae* (Tribunale monocratico con funzione di Giudice unico nelle ipotesi di impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro, oppure Tribunale monocratico in veste di Giudice del lavoro nelle ipotesi di ricorso avverso i verbali di accertamento degli Enti previdenziali), rinvenendosi in tal caso quale legittimata passiva esclusivamente l'Amministrazione che ha emesso tale provvedimento, cui andrà notificato il ricorso giudiziario, e non la Direzione regionale o il Comitato che, in caso di *vocatio in ius*, potranno chiedere di essere estromessi dal giudizio in quanto carenti della citata legittimazione.

La soluzione prospettata con la presente circolare, peraltro, appare preferibile anche alla luce della *ratio* ispiratrice delle norme che hanno introdotto i ricorsi gerarchici in questione: l'intento del Legislatore era evidentemente quello di inserire nel procedimento sanzionatorio una tutela in via amministrativa onde conseguire un effetto deflativo del carico giudiziario, che verrebbe chiaramente disatteso ove si adottasse una interpretazione che consentisse un'ulteriore ed autonoma impugnabilità in sede giudiziaria delle decisioni assunte nella sede amministrativa.

D'altro canto, a favore della tesi dell'accessione e del difetto di autonoma impugnabilità delle decisioni gerarchiche, si pone anche il disposto dell'art. 17, comma 3, del D.Lgs. n. 124/2004, il quale prevede che *"il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali"*; tale norma, infatti, disponendo la sospensione dei termini decadenziali per impugnare i provvedimenti sanzionatori e i verbali degli Enti previdenziali, non avrebbe granché senso se non presupponendo la non impugnabilità delle decisioni del Comitato.

Per tutto quanto ora argomentato si ritiene opportuno superare le indicazioni fornite con circ. n. 10/2006, sostenendo la non impugnabilità delle decisioni emesse a seguito della proposizione dei ricorsi amministrativi previsti dagli artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 124/2004. Di conseguenza, ove le stesse risultino oggetto di autonoma impugnazione, le Direzioni regionali, nei propri atti difensivi, dovranno concludere per l'inammissibilità del proposto

gravame, giusta la carenza di interesse del ricorrente per mancanza di lesività delle decisioni, fermo restando quanto sopra chiarito in ordine al difetto di legittimazione passiva.

Nei casi di decisione di parziale accoglimento del ricorso da parte del Comitato o del Direttore della DRL, con cui sia modificato l'importo originariamente ingiunto con l'ordinanza-ingiunzione impugnata, sarà opportuno, anche ai fini della messa in mora dei debitori e della eventuale successiva iscrizione a ruolo del credito, che la DPL interessata emani un atto di ridetermina del provvedimento originario con cui, mantenendo fermi i contenuti formali e sostanziali dell'ordinanza-ingiunzione, da richiamarsi sinteticamente quale parte integrante della successiva determinazione, si prende atto del *decisum* del Comitato o del Direttore della DRL e ci si conforma ad esso, richiedendo agli obbligati la minor somma scaturita dal parziale accoglimento del ricorso.

Ricorso straordinario al Capo dello Stato

La presente circolare appare, altresì, sede opportuna per una ulteriore riflessione in merito ad un recente orientamento espresso dal Consiglio di Stato in funzione consultiva, relativo alla impugnazione delle decisioni emesse dal Comitato regionale ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, mediante lo strumento del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, sinora utilizzato in quanto ammesso in linea di principio anche nelle materie devolute al Giudice ordinario, attesa la sua natura di strumento a carattere generale, come tale compatibile con le previsioni legislative attributive di giurisdizione all'Autorità giudiziaria ordinaria.

Il Supremo Organo della giustizia amministrativa, in effetti, esprimendo il proprio parere sui ricorsi straordinari di competenza di questa Direzione generale (pareri nn. 902/2009, 1936/2009, 1937/2009, 1659/2009, 1660/2009), richiamandosi ad un precedente orientamento dell'Adunanza Generale (v. Ad. Gen. n. 9 del 10.06.1999), ha **escluso l'ammissibilità del ricorso straordinario nelle materie devolute al Giudice ordinario**, laddove questi sia titolare di una competenza "*funzionale e inderogabile*", stante la peculiare natura del procedimento relativo alla inflizione delle sanzioni amministrative in materia di tutela del lavoro. Le controversie relative ad opposizione a sanzione amministrativa pecuniaria, infatti, sono inerenti ad una competenza speciale del Giudice ordinario, delineata dalle previsioni di cui agli artt. 22 e ss. della L. n. 689/1981 e dalla procedura ivi contemplata, che consente al Giudice del merito di accogliere l'opposizione modificando l'ordinanza anche solo limitatamente all'entità della sanzione dovuta (v. Cons. St., sez. I, 10 maggio 2000, n. 675).

In tali casi il rimedio straordinario è escluso in quanto la tipologia del potere esercitato in concreto dal giudice ordinario – accertamento, condanna, correzione o sostituzione dell'atto amministrativo – non trova rispondenza in sede straordinaria, dove si ammette, in riferimento all'atto impugnato, un potere meramente caducatorio e per soli vizi di legittimità.

Fermo quanto sopra, gli Uffici in indirizzo provvederanno comunque ad inoltrare i ricorsi straordinari citati alla scrivente Direzione generale, competente a rilevare, sulla base di quanto argomentato, l'inammissibilità dei ricorsi stessi.

Ricorsi avverso diffida accertativa per crediti patrimoniali. Integrazione

In relazione ai ricorsi avverso la diffida accertativa di crediti patrimoniali (art. 12, comma 4, D.Lgs. n. 124/2004), con particolare riferimento alla procedura in uso presso i Comitati regionali competenti a deciderli, si ritengono opportune le seguenti precisazioni.

Come già ricordato nella circ. n. 24/2004, il datore di lavoro può impugnare la diffida accertativa, validata dal provvedimento autonomo del Direttore della DPL e notificata allo stesso datore ed al lavoratore creditore. L'impugnazione deve essere proposta entro il termine di 30 giorni dalla notificazione, dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, integrato dalle parti sociali (un rappresentante dei lavoratori ed uno dei datori di lavoro designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative), il quale deciderà il ricorso entro 90 giorni dalla presentazione.

A seguito di attenta disamina, si ritiene opportuno che il Direttore della Direzione provinciale del lavoro che ha adottato il provvedimento di validazione, dia comunicazione al lavoratore della data della avvenuta notifica al datore di lavoro del provvedimento di diffida validato, **ai fini della individuazione del *dies a quo* dal quale calcolare il termine per l'inoppugnabilità del titolo onde consentire la spendita dello stesso.**

Risulta altrettanto opportuno che il Comitato regionale, una volta ricevuto il ricorso amministrativo ex artt. 12 e 17 del D.Lgs. n. 124/2004, **provveda a darne comunicazione al lavoratore informandolo del simultaneo effetto sospensivo dell'esecutività della diffida validata**, astenendosi da tale adempimento solo qualora si rilevi che detta comunicazione sia stata già effettuata dal datore ricorrente.

Rapporti tra pagamento delle sanzioni e impugnabilità dell'atto

Appare opportuno in questa sede esaminare un'ulteriore problematica, relativa alle conseguenze del pagamento delle somme oggetto di ordinanza-ingiunzione, contestualmente

o successivamente ad una impugnazione della stessa ordinanza ex artt. 16 o 17 D.Lgs. n. 124/2004.

Sul punto, sussiste un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale tale pagamento da parte del debitore è finalizzato unicamente ad evitare la riscossione coattiva a mezzo ruoli esattoriali ed i conseguenti aggravii di spesa, permanendo invece l'interesse del ricorrente ad ottenere una pronuncia di merito e vedere dichiarato – in caso di accoglimento dell'impugnazione presentata – il diritto alla ripetizione dell'indebito.

In proposito la giurisprudenza specifica in tema di sanzioni amministrative appare pacifica: la Corte di Cassazione ribadisce costantemente che *“in tema di sanzioni pecuniarie amministrative, il pagamento della somma portata dall'ordinanza-ingiunzione, potendo ricollegarsi alla volontà dell'intimato di sottrarsi all'esecuzione forzata esperibile in base a detto provvedimento – il quale è titolo esecutivo e la cui efficacia non è di regola sospesa dalla opposizione –, non comporta di per sé acquiescenza, né incide sull'interesse ad insorgere avverso il provvedimento medesimo, con il rimedio contemplato dall'art. 22 della l. 24 novembre 1981 n. 689”* (cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. I, 22 agosto 2006, n. 18228; Cass. civ. sez. I, 25 febbraio 2004, n. 3735; Cass. civ., sez. I, 11 febbraio 2005, n. 2862). Tale principio risulta ancor più evidente se, unitamente al pagamento, il debitore abbia espresso la chiara volontà di non prestare acquiescenza al provvedimento ingiuntivo.

Per tali ragioni, nel caso in cui sia presentato ricorso ex artt. 16 o 17 del D.Lgs. n. 124/2004 successivamente o contestualmente al pagamento dell'ordinanza-ingiunzione, il Comitato investito dell'impugnazione non potrà dichiarare l'inammissibilità della stessa per il solo fatto dell'avvenuto pagamento dell'ordinanza, bensì **dovrà istruirlo e deciderlo nel merito.**

Analogo discorso non può farsi in riferimento al pagamento tempestivo del verbale conclusivo con contestazione e notifica di illeciti amministrativi, che viceversa estingue il procedimento sanzionatorio e rende inoppugnabile l'accertamento ivi contenuto. La *ratio* della distinzione risulta ben illustrata dalla ordinanza della Corte Costituzionale 20 febbraio 2007, n. 46 emessa in materia di violazioni al codice della strada, i cui principi sono mutuabili anche nella materia *de qua*, per l'identica prospettazione rinvenibile nella disciplina prevista dall'art. 16 della L. n. 689/1981 il quale, prevedendo la facoltà del *“pagamento in misura ridotta”* da parte dell'autore della violazione, implica necessariamente l'accettazione della sanzione e, quindi, il riconoscimento, da parte dello stesso, della propria responsabilità e, conseguentemente, la rinuncia ad esercitare il proprio diritto di tutela, a fronte della completa estinzione dell'illecito.

Secondo il Giudice delle leggi, il pagamento in misura ridotta è, infatti, un beneficio offerto al contravventore in funzione deflattiva dei procedimenti contenziosi, sia amministrativi che giurisdizionali, alla pari di analoghi istituti presenti in altre discipline processuali, con la conseguenza che la situazione di chi non si avvale del rimedio del gravame per lucrare il beneficio – consentendo alla norma di raggiungere il suo effetto deflattivo consistente nell’impedire l’insorgere di qualsiasi contenzioso avverso il verbale di contestazione – non può essere posta a raffronto con quella di chi, invece, si avvale di detto rimedio.

Pertanto, nel caso di pagamento in misura ridotta, l’interessato manifesta proprio la volontà di prestare acquiescenza all’accertamento della responsabilità per le violazioni contestate (come affermato dal diritto vivente e, in particolare, dalle sentenze della Cassazione n. 3735/2004 e n. 2862/2005) e, quindi, di non impugnare il verbale.

La scelta del Legislatore di attribuire l’effetto di precludere il ricorso giurisdizionale solo al pagamento in misura ridotta e non anche al pagamento della sanzione inflitta con l’ordinanza-ingiunzione, si giustifica per il fatto che la suddetta finalità deflattiva può essere compiutamente realizzata soltanto nella prima ipotesi e non nella seconda, nella quale tale acquiescenza non può essere presunta (v. in tal senso anche Corte Cost. sent. n. 468/2005).

Rapporti tra ricorso ex art. 16 D.P.R. n. 1124/1965 e ricorso ex art. 17 D.Lgs. 124/2004

Nel richiamare quanto già esplicitato nelle precedenti note n. 962 del 7 settembre 2004 e n. 4913 del 7 aprile 2009, si ribadiscono, riguardo ai rapporti fra il contenzioso ex art. 16 del D.P.R. n. 1124/1965 e quello ex art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, le differenze tra la controversia insorta a seguito di diffida ad adempiere all’obbligo di denuncia e quella in cui sia in discussione *“la sussistenza dell’obbligo del pagamento dei contributi assicurativi in relazione alla diversa qualificazione di una attività denunciata”*.

Sebbene per diversi profili, sia sostanziali che procedurali, il gravame proposto ai sensi dell’art. 16 del D.P.R. n. 1124/1965 sia diverso da quello proposto ex art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, restando entrambi autonomi nei rispettivi ambiti di applicazione, tuttavia, anche rispetto alla pretesa del pagamento del contributo assicurativo, potrebbe assumere rilievo l’esperimento del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro.

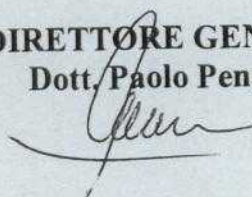
Non può, infatti, trascurarsi l’eventualità di un collegamento logico tra l’impugnazione al Comitato e quella, in prima istanza, alla Direzione provinciale del lavoro, ed in seconda istanza alla Direzione generale per le Politiche Previdenziali del Ministero del

lavoro, sussistendo tra i due strumenti di gravame un nesso di pregiudizialità qualora l'obbligo di denuncia all'Ente assicuratore sorga dalla soluzione della controversia sull'esistenza o sulla differente qualificazione del rapporto lavorativo.

Tale collegamento logico può instaurarsi sia qualora al ricorso al Comitato regionale faccia seguito quello alla DPL, sia quando entrambi siano proposti contemporaneamente. In tali casi, si ritiene opportuno che la Direzione provinciale investita ex art. 16 del D.P.R. n. 1124/1965, verificato il fondamento degli eventuali elementi di pregiudizialità fra i due strumenti impugnatori (rilevabili anche in sede di istruttoria e richiesta della documentazione da parte del Comitato), provveda a dichiarare la sospensione della decisione sul ricorso ricevuto, nelle more della risoluzione del pregiudiziale ricorso ex art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, anche onde evitare potenziali contrasti tra decisioni provenienti dalla medesima Amministrazione.

Direzioni Regionali	Indirizzi posta elettronica certificata
DRL-Abruzzo	DRL.Abruzzo@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Aosta	DRL.Aosta@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Basilicata	DRL.Basilicata@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Calabria	DRL.Calabria@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Campania	DRL.Campania@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Emilia Romagna	DRL.EmiliaRomagna@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Friuli	DRL.Friuli@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Lazio	DRL.Lazio@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Liguria	DRL.Liguria@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Lombardia	DRL.Lombardia@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Marche	DRL.Marche@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Molise	DRL.Molise@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Piemonte	DRL.Piemonte@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Puglia	DRL.Puglia@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Sardegna	DRL.Sardegna@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Toscana	DRL.Toscana@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Umbria	DRL.Umbria@mailcert.lavoro.gov.it
DRL-Veneto	DRL.Veneto@mailcert.lavoro.gov.it

IL DIRETTORE GENERALE
Dott. Paolo Pennesi



DP

DS/AA