## Un solo verbale, molti termini

## di Giovanna Carosielli

Una delle questioni che appare esser stata poco affrontata nei commenti alla L. n. 183/2010, ormai in vigore da due anni, attiene, più che alla molteplicità dei termini ed ai rimedi difensivi introdotti nel verbale unico, alla loro possibile intersezione.

Come noto, tra le principali novità a suo tempo introdotte dal cd. Collegato Lavoro va annoverato il verbale unico, inteso quale atto conclusivo dell'accertamento ispettivo contenente tutti gli addebiti in materia di lavoro ascrivibili al trasgressore: così il nuovo art. 13 d.lgs. n. 124/2004, individuati i contenuti indefettibili del verbale, ne disciplina altresì i termini – fissi e non più discrezionalmente stabiliti dal singolo ispettore – per l'ottemperanza alla diffida e/o il versamento della sanzione nel caso di osservanza delle indicazioni ispettive, nella duplice ipotesi della diffida ovvero di quella "ora per allora", che da prassi amministrativa è assurta al rango di previsione normativa.

Orbene, l'adempimento ad opera del trasgressore di quanto contenuto in tali fasi endoprocedimentali "... estingue il procedimento sanzionatorio limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida ..." (art. 13, comma 3, cit.), mentre il medesimo verbale ispettivo, in applicazione del disposto normativo, ha incorporato anche l'atto di contestazione di illecito amministrativo, mediante l'avvertimento che in caso di omessa adozione del contegno diffidato e/o del relativo versamento delle sanzioni previste, l'atto di diffida vale *ex lege* come illecito.

Malgrado la disciplina succintamente riportata abbia fornito l'indubbio vantaggio di evitare una successione infinita di verbali ispettivi, in cui era piuttosto alto il rischio di confusione su cosa fare, quando, come e quanto pagare, la condensazione di diversi atti e relativi termini in un solo documento può presentare problemi pratici, soprattutto perché le novità del Collegato Lavoro non hanno riguardato la disciplina dell'illecito amministrativo prevista dalla L. n. 689/1981, che, infatti, ha conservato le regole note.

Infatti, a mente della nuova disciplina l'adozione della diffida "...interrompe i termini per il ricorso ex art. 17 d.lgs. n. 124/2004 fino alla scadenza del termine per compiere gli adempimenti di cui ai commi precedenti", ovverosia adempimento e/o pagamento (art. 13, comma 5, cit.): tale previsione, al netto dell'imprecisione linguistica – l'interruzione del termine va intesa come mero slittamento della sua decorrenza – permette al trasgressore di definire la strategia difensiva, valutando se adottare il comportamento diffidato ovvero impugnare il verbale.

Analogamente, la Circolare ministeriale n. 41/2010, emanata nelle immediatezze dell'entrata in vigore della novella legislativa, ha chiarito che "Occorre formulare, in merito alla decorrenza del suddetto termine di trenta giorni ai fini della proposizione del ricorso ex art. 17 del d.lgs. n. 124/2004, alcune precisazioni in relazione alle seguenti tipologie di violazioni amministrative contestate con verbale: a) illeciti diffidabili – qualora nel verbale unico siano contestati esclusivamente illeciti diffidabili, il *dies a quo* per la presentazione del ricorso decorrerà dopo i 45 giorni (...); b) illeciti non diffidabili – nell'ipotesi in cui il verbale unico contenga solo illeciti non diffidabili (...) il termine di 30 giorni per la proposizione del ricorso decorrerà dal momento della ricezione della notifica stessa. Pertanto, a fronte del diverso *dies a quo* per la proposizione del ricorso al Comitato regionale nella fattispecie di cui sopra, laddove nel verbale unico siano contestati illeciti diffidabili e non, si ritiene opportuno fissare un unico momento temporale a far data dal quale promuovere il ricorso stesso, quindi decorsi 45 giorni (Circ. cit., pagg. 7 e 8).

1

Probabilmente, la ragione dello scarso approfondimento sulla decorrenza del termine per ricorrere al Comitato regionale per i rapporti di lavoro riposa sull'evidenza per cui se il verbale unico contiene anche una diffida, difficilmente chi opta per il rimedio gerarchico ha osservato il contegno prescritto dal personale ispettivo, in quanto nella quasi totalità dei casi il comportamento diffidato si riferisce a violazioni la cui commissione è contestata con il ricorso in parola: in buona sostanza, se il verbale sanziona un rapporto di lavoro irregolare, ovvero diversamente qualificato, ottemperare alla diffida implica l'impossibilità – logica prima che giuridica – di ricorrere al Comitato regionale. Se la questione così posta appare chiara, è del tutto evidente che problemi interpretativi possono sorgere allorché la diffida si riferisca a violazioni diverse rispetto a quelle oggetto di riqualificazione: l'ipotesi, lungi dall'essere di scuola, potrebbe realizzarsi laddove l'ottemperanza alla diffida attenga a rapporti di lavoro differenti rispetto a quelli interessati dalla riqualificazione, (esemplificando: comunicazione obbligatoria tardiva per il rapporto lavorativo intercorso con Tizio e diversa qualificazione ultraquinquennale del rapporto in essere con il denunciante Caio, possibile solo con riferimento al recupero contributivo, essendo nel frattempo maturata la prescrizione per le sanzioni amministrative).

Infatti, se è indubbio che nel verbale unico la presenza della diffida faccia slittare la decorrenza del termine per presentare il ricorso gerarchico, è del pari innegabile che l'effetto estintivo del procedimento sanzionatorio, riferito alla sola violazione contestata proprio nella diffida (definita "Sezione I" nel verbale unico), permetta di considerare la medesima tamquam non esset appunto, evidenziando un non secondario problema di coordinamento dispositivo: l'individuazione corretta del momento a partire dal quale è possibile impugnare il verbale unico nella parte non interessata dall'illustrata procedura premiale.

Orbene, la L. n. 183/2010, nel prevedere un unico verbale, contenente tutte le violazioni contestabili al trasgressore – e l'esperienza ha offerto in più occasioni esempi di verbali per così dire onnicomprensivi di accertate violazioni in materia di diritto del lavoro e previdenza sociale – ha involontariamente creato un problema che nemmeno la Circolare ministeriale n. 41/2010 pare aver risolto.

Infatti, tanto il dettato normativo quanto le indicazioni operative ministeriali poggiano sull'implicito presupposto della maturata inottemperanza alla diffida, con contestuale consumazione dei quarantacinque giorni complessivamente concessi per la diffida ed inizio della decorrenza del termine per il ricorso al Comitato, considerata l'alternatività tra il gravame e l'adempimento di quanto prescritto nel verbale, senza alcuna sovrapposizione dei termini rispettivamente previsti. Al contrario, il problema si porrebbe, come detto, allorché le violazioni contestate in diffida non coincidessero con quelle oggetto di ricorso, con la conseguenza che il ricorrente, pur ottemperando alla diffida, impugnerebbe parzialmente il verbale, come nell'esempio precedente. Sul punto, le interpretazioni possibili sembrano le seguenti: la prima, più formalista e gravitante sul dato letterale, per cui la sola presenza della diffida, ovvero della diffida ora per allora, comporta lo slittamento del momento per il ricorso al Comitato ed il conseguente beneficio del termine più lungo (quarantacinque giorni per la diffida, ovvero quindici in caso di diffida ora per allora), anche se la violazione contestata ed estinta nella procedura premiale è diversa rispetto a quella impugnata nanti il Comitato; la seconda, più sostanzialista e probabilmente rispettosa della ratio normativa, impostata sulla fruibilità del termine più lungo soltanto in caso di inottemperanza alla diffida, prevedendo viceversa la decorrenza del termine di trenta giorni dalla notifica del verbale in caso di adempimento alla diffida.

A ben guardare, lo slittamento del termine ha giustificazione giuridica soltanto nel caso in cui l'oggetto della contestazione nella parte della diffida sia lo stesso di quello che sarà inserito nel ricorso al Comitato: a sostegno di tale interpretazione rileva sia il dato normativo ("Tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento e le ordinanza-ingiunzione delle dpl e avverso i verbali di accertamento ... che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro, vanno inoltrati alla direzione regionale (...)", art. 17 D. Lgs. n. 124/2004, grassetto nostro, ndr), sia la regola dell'estinzione del procedimento sanzionatorio nel caso di ottemperanza alla diffida.

Al contrario, se l'osservanza alla diffida comporta l'estinzione del procedimento sanzionatorio e se il termine per proporre ricorso al Comitato deve considerare i giorni per l'eventuale ottemperanza, ne deriva che, estintosi il procedimento sanzionatorio con il pagamento della sanzione, la decorrenza del termine per proporre il ricorso al Comitato va fissata alla data di notifica del verbale unico, non già a quella più lunga prevista in presenza di diffida.

Detta diversamente, con il pagamento della sanzione il ricorrente determina l'estinzione del procedimento sanzionatorio a suo carico relativamente agli illeciti contestati, non potendo quindi invocare il termine più lungo per il ricorso al Comitato.

Oltretutto, a voler ragionare diversamente, prevedendo la concessione del termine più lungo per il ricorso al Comitato per la violazione di tipo A, per esempio, in caso di ottemperanza alla diffida relativa alla violazione di tipo B, oltre alla disattenzione per la portata normativa si produrrebbe l'effetto, senz'altro paradossale e foriero di ingiustificata disparità di trattamento, tra un trasgressore che ottemperi integralmente al verbale – nei fatti 'bruciandosi' la possibilità del rimedio gerarchico – ed uno che lo faccia solo parzialmente, magari al solo fine di avere più tempo per preparare la propria difesa.

Giovanna Carosielli Ispettore del Lavoro DTL Bologna