

I TERMINI DELLA NOTIFICAZIONE DELL'ILLECITO AMMINISTRATIVO

di Francesco Di BONO*

Sommario: 1. L'ispezione del lavoro. 2. Profili procedurali dell'ispezione del lavoro. 3. La diffida. 4. La notifica di illecito amministrativo ai sensi dell'art. 14, legge n. 689/1981. 5. I tempi dell'accertamento ispettivo alla luce del d.lgs. n. 149/2015.

1. L'ispezione del lavoro

L'ispezione del lavoro su un piano strutturale è un sistema complesso in cui opera una pluralità di soggetti, detti organi di vigilanza, disciplinato fondamentalmente da due normative, la legge n. 689/1981 ed il d.lgs. n. 124/2004.¹

Attualmente il procedimento di accertamento dell'illecito lavoristico è affidato alla

competenza funzionale degli organi ispettivi del Ministero del Lavoro attraverso le sue articolazioni periferiche, Direzioni Territoriali del Lavoro, ma a breve saranno sostituiti dal neo istituito Ispettorato nazionale del lavoro. Difatti, con il d.lgs. 14/9/2015, n. 149 (entrato in vigore il 24/9/2015), in attuazione della legge delega n. 183/2014 (cd. jobs act), è stata realizzata la riorganizzazione degli organi deputati ad esercitare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza ed è stata istituita, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 30/7/1999, n. 300, una "Agenzia unica" per le ispezioni del lavoro denominata appunto "Ispettorato nazionale del lavoro".

Il nuovo ente è un organismo avente personalità giuridica di diritto pubblico, sul modello delle agenzie fiscali, dotato di autonomia organizzativa, finanziaria e conta-

* Funzionario presso la D.T.L. di Bari.

Le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

¹ Come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza 14 ottobre 2005, n. 3844, chiamata a giudicare la conformità al dettato costituzionale del d.lgs. n. 124/2004, l'ispezione rappresenta la più rilevante modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza.

bile, vigilato dal Ministero del Lavoro.

In merito all'organizzazione del nuovo soggetto giuridico, si procederà a breve, attraverso un decreto ministeriale, all'inquadramento del personale proveniente dalle Direzioni territoriali, INPS e INAIL nonché alla definizione della programmazione ispettiva che prima della riforma era ripartita tra diversi organi ispettivi, quali appunto Direzioni territoriali, INPS e INAIL. Si tratta di una novità di non poco conto in quanto varierà la programmazione ispettiva in applicazione alla *ratio* della novella legislativa che mira alla razionalizzazione e semplificazione dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, con il chiaro intento di evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi e di uniformare il comportamento dei funzionari addetti in questo delicato settore.

Ad ogni buon conto, l'attività di accertamento sarà sempre finalizzata, attraverso vari strumenti di verifica, alla conoscenza della commissione di fatti illeciti rilevanti sul piano amministrativo.

Resta, tuttavia, prevalentemente invariata l'impostazione dell'attività ispettiva delineata dalla legge n. 689/1981, prima e dal d.lgs. n. 124/2004, poi, con alcune modifiche relative ad alcuni istituti, quali la sospensione, nonché agli importi sanzionatori.

2. Profili procedurali dell'ispezione del lavoro

Nel contesto della riforma che ha previsto l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro (d. lgs. 14/9/2015, n. 149), è stata introdotta una disposizione che sembra apportare delle modifiche al profilo procedimentale e cronologico dell'ispezione del lavoro. Trattasi dell'art. 11, c. 1, lett. c), che testualmente dispone: «al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, articolo 13, comma 5, il primo capoverso è sostituito dal seguente: *“L'adozione della diffida interrompe i termini per la presentazione dei ricorsi di cui agli artt. 16 e 17 del presente decreto, fino alla scadenza del termine per*

compiere gli adempimenti di cui ai commi 2 e 3”».

Tale disposizione, in ragione del suo contenuto esplicito, svolge la funzione di coordinare i tempi dell'adozione della diffida con quelli della presentazione dei ricorsi amministrativi avverso gli atti di accertamento ispettivi.

Per comprendere l'impatto della modifica normativa, è opportuno fare alcune precisazioni sul procedimento accertativo degli illeciti in materia di lavoro, prendendo in esame la diffida e la notificazione di illecito amministrativo.

3. La diffida

La diffida di cui all'art. 13, d.lgs. n. 124/2004, viene comunemente definita come un invito, rivolto al datore di lavoro, ad assumere un determinato contegno entro un termine fissato, con contestuale avvertimento che l'inosservanza di quanto indicato comporterà l'applicazione delle sanzioni amministrative.

In ragione del suo contenuto la diffida è considerata un atto, non già un provvedimento amministrativo, mancando, rispetto al secondo, della manifestazione di volontà di tipo discrezionale essendone i contenuti predeterminati per legge, delle caratteristiche dell'autoritarità ed imperatività e specialmente della esecutività ed esecutorietà, ed infine dell'idoneità di incidere sul destinatario, cui ribadisce il dover essere del comportamento previsto dall'ordinamento.²

La l. n. 183/2010 ha inciso profondamente anche sulla procedura legata all'adozione della diffida: l'art. 13, comma 2, d.lgs. n. 124/2004, assegna al trasgressore ed all'eventuale obbligato in solido il termine di 30 giorni dalla notifica del verbale unico per porre in essere il comportamento diffidato, prevedendo, al comma successi-

² P. RAUSEI, *Ispesioni, lavoro sommerso e agenzie per il lavoro*, 2014.

vo, che «In caso di ottemperanza alla diffida, il trasgressore o l'eventuale obbligato in solido è ammesso al pagamento di una somma pari all'importo della sanzione nella misura del minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa, entro il termine di quindici giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 2. Il pagamento dell'importo della predetta somma estingue il procedimento sanzionatorio limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa».

Si evidenzia l'introduzione di un doppio termine fissato dal legislatore per regolarizzare le inosservanze constatate ed estinguere l'illecito amministrativo: infatti, sono assegnati 30 giorni decorrenti dalla notifica del verbale per porre in essere il contegno diffidato e quindici, decorrenti dalla scadenza del primo termine, per versare la somma, prevista nel minimo edittale se variabile o pari ad un quarto della sanzione se fissa.

Una ulteriore novità introdotta dalla novella del 2010 attiene alla doppia previsione contenuta nell'art. 13, comma 3, d.lgs. n. 124/2004, per il quale soltanto il puntuale adempimento a quanto diffidato unito al versamento della somma prevista è idoneo ad estinguere il procedimento sanzionatorio relativamente alle inosservanze contestate ed oggetto di diffida.

La precisazione normativa non è di poco conto, specie se letta, in chiave di interpretazione sistematica, congiuntamente a quanto contenuto nel comma 5 del medesimo art. 13, il quale precisa che «Ove da parte del trasgressore o dell'obbligato in solido non sia stata fornita prova al personale ispettivo dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento delle somme previste, il verbale unico di cui al comma 4 produce gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati nei confronti del trasgressore e della persona obbligata in solido ai quali sia stato notificato».

Pertanto, qualora il trasgressore, ovvero l'obbligato in solido, ottemperi a quanto oggetto di diffida, provvedendo altresì a versare la somma prevista a seguito dell'ot-

temperanza e fornendo prova al personale ispettivo così dell'adempimento come del versamento della sanzione, l'illecito amministrativo relativo alle inosservanze oggetto della procedura premiale si estinguerà; in caso contrario, i termini per la sua contestazione riprenderanno a decorrere, considerato che l'adozione della diffida interrompe i termini stabiliti dall'art. 14, l. n. 689/1981.

4. La notifica di illecito amministrativo ai sensi dell'art. 14, legge 689/1981

Secondo l'impianto della legge n. 689/1981, la fase accertativa del procedimento sanzionatorio del lavoro si conclude con l'atto di notificazione delle violazioni riscontrate dal personale ispettivo, secondo la procedura stabilita dall'art. 14 della legge citata.³

Stabilisce l'art. 14, co. 1 e 2, legge 689/1981 che la violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente al trasgressore e all'obbligato in solido; se non c'è stata contestazione immediata, gli estremi della violazione devono notificarsi agli interessati entro novanta giorni dall'accertamento.

L'art. 14, co. 6, legge 689/1981 stabilisce infine che l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notifica nel termine prescritto. Il limite temporale dei 90 giorni entro cui procedere alla contestazione dell'illecito amministrativo, a pena di estinzione dell'obbligazione di pagamento delle relative sanzioni, come stabilito dall'art. 14 su citato, è collegato all'esito del procedimento di accertamento e non alla data di commissione dell'illecito da cui decorre il solo termine di prescrizione previsto dall'art. 28, legge 689/1981.⁴

³ C. SANTORO, in P. RAUSEI - M. TIRABOSCHI (a cura di), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, in ADAPT University Press, 2014.

⁴ Cfr. Cass. civ. Sez. lav., 24 maggio 2007 n. 12093; nello

Costituisce principio generale quello secondo cui l'accertamento si deve intendere completato quando la P.A. abbia acquisito tutti gli elementi oggettivi e soggettivi necessari per valutare la sussistenza di una condotta sanzionabile e da tale momento decorre il termine per la contestazione.⁵ E altresì pacifico, tuttavia, che sull'individuazione di tale momento non incide la condotta negligente ed arbitraria della P.A., sicché il tardivo compimento di atti che la P.A. avrebbe potuto e dovuto compiere tempestivamente non vale a spostare in avanti il *dies a quo* di decorrenza del termine di contestazione. Diversamente opinando, infatti, si consentirebbe alla P.A. di condizionare a sua discrezione il decorso del termine suddetto e di eludere la legge. L'individuazione del momento da cui decorre il termine, in caso di contestazione, è rimessa alla valutazione del giudice di merito.

Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, il disposto di cui all'art. 14 della l. n. 689/1981 impone che la contezza dell'incarico dell'accertamento deve essere comunicata in tempi contenuti, onde consentire un idoneo esercizio del diritto di difesa dell'ispezionato alla cui tutela è preordinato il termine di decadenza dalla potestà sanzionatoria. In altre parole, dal disposto menzionato è ricavabile un rilevante principio di immediatezza dell'accertamento. Detto principio impronta di sé tutta la fase accertativa e non consente di estendere i tempi delle verifiche oltre il necessario. In questo senso la giurisprudenza ha chiarito che il termine di cui all'art. 14 della l. n. 689/1981 va commisurato non solo al tempo in cui la violazione, in relazione agli atti compiuti ed agli elementi raccolti, può essere notificata, ma anche e soprattutto al tempo in cui deve essere notificata in virtù di un principio di ragionevolezza.⁶

stesso senso Cass. civ. Sez. lav., 1 aprile 2009 n. 7951; Cass. civ. Sez. lav., 6 novembre 2009, n. 23608.

⁵ Cass. civ. Sez. trib., 29 agosto 2008, n. 5467, nello stesso senso Cass. civ. Sez. II, 6 febbraio 2009 n. 3043; Cass. civ. Sez. II, 13 dicembre 2011, n. 26734.

⁶ Cfr. Cass., 8 aprile 2010, n. 8335; Cass., 30 ottobre 2009,

5. I tempi dell'accertamento ispettivo alla luce del d.lgs. n. 149/2015

Come anticipato nella parte che precede, l'art. 11, c. 1, lett. c), del d.lgs. n. 149/2015 ha previsto che l'adozione della diffida interrompe i termini per la presentazione dei ricorsi di cui agli artt. 16 e 17 del medesimo decreto, fino alla scadenza del termine per compiere gli adempimenti.

Il confronto tra il nuovo precetto e quello abrogato evidenzia la scomparsa di un riferimento normativo preciso, vale a dire l'art. 14, comma 2, della legge n. 689/1981, giacché il vecchio testo disponeva che «L'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

Posto ciò, la *ratio* della disposizione originaria era quella di coordinare i tempi della diffida con quelli della notificazione delle violazioni accertate. In altre parole, la diffida interrompeva - o meglio, ne impediva la decorrenza - il citato termine di 90 giorni utile per la notifica degli illeciti accertati; questo termine iniziava a decorrere allorquando fosse esaurita la fase della diffida, cioè quando fosse scaduto l'altro termine, rivolto al trasgressore per adempiere all'atto ispettivo. Quindi, se il trasgressore adempiva correttamente alla diffida, il procedimento si arrestava; viceversa, se non lo faceva, si apriva la fase della notificazione delle violazioni, che comportava importi sanzionatori maggiori.

In relazione agli accertamenti amministrativi in materia di lavoro bisogna anche rammentare il disposto di cui all'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004 - come modificato dalla legge 183/2010, cd. Collegato lavoro - che stabilisce: «... alla contestazione delle violazioni amministrative di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si provvede da parte del personale ispettivo esclusivamente con la noti-

n. 23016; Cass., 29 febbraio 2008, n. 5467; Cass. civ. SS.UU., 9 marzo 2007, n. 5395; Cass., 11 dicembre 1998 n. 12490.

fica di un unico verbale di accertamento e notificazione».

Tale norma aveva introdotto una disciplina particolare per la contestazione e la notificazione delle infrazioni in materia di lavoro, che distingueva dette infrazioni dalle altre violazioni di carattere amministrativo; va precisato al riguardo che, come evidenzia l'avverbio "esclusivamente" adoperato dalla legge, il congegno del verbale unico è diretto a ridurre l'attività di verbalizzazione ispettiva, con la previsione di un solo verbale a prescindere dal numero di illeciti riscontrati. Ora, se la "particolarità" di tale disciplina fosse tale da renderla anche tecnicamente speciale, e cioè derogatoria del termine di cui all'art. 14 comma 2, della legge 689, costituiva un dubbio ermeneutico che l'instabile prassi amministrativa (circolari del Ministero del lavoro nn. 41/2010 e 6/2014) non era in grado di risolvere, in presenza di un art. 13, comma 5, del d.lgs. 124 cit. che stabiliva l'interruzione del termine di cui all'art. 14, comma 2, della legge 689. Infatti, nello stabilire detta interruzione, era chiaro che la stessa norma prevedeva espressamente nel contempo la vigenza del termine di 90 giorni anche nell'ambito del procedimento sanzionatorio del lavoro.

Ciò considerato, in virtù delle osservazioni svolte è lecito chiedersi quale senso attribuire alla scomparsa del riferimento alla disposizione di cui all'art. 14 della legge 689/1981.

Da una parte, si è portati a ritenere che il termine di 90 giorni di cui all'art. 14, comma 2, della legge 689 non si applichi più al procedimento sanzionatorio del lavoro. Secondo tale interpretazione, non condivisa dallo scrivente, l'art. 13, comma 4, sopra testualmente riportato, dovrebbe intendersi come deroga all'art. 14 della legge 689 da esso richiamato. In buona sostanza, emergerebbe che la disciplina del verbale unico sarebbe incompatibile, oltre che con la contestazione immediata, con il rispetto del termine di 90 giorni previsto dalla legge n. 689/1981. Conseguentemente, se tale interpretazione fosse fondata, il personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro non sarebbe tenuto al rispetto di det-

to termine. Francamente, questa tesi non convince perché verrebbe leso il diritto di difesa del trasgressore, posto che il termine di 90 giorni è imposto dalla legge per la tutela dell'esigenza di non subire accertamenti potenzialmente *sine die*.⁷ Ma vi è di più. Qualora non dovesse considerarsi vigente il termine dei 90 giorni per la notificazione degli accertamenti, l'ispettore sarebbe completamente libero di autodeterminare i tempi procedurali, anche dilatandoli senza limite. Si ritiene, pertanto che il termine in esame, essendo stabilito a tutela del diritto del privato ispezionato a non essere sottoposto ad accertamenti ispettivi a tempo illimitato, non appartiene alla sfera di disponibilità e discrezionalità dell'organo accertatore.

Al riguardo, appare utile aggiungere che una risoluzione del Parlamento europeo (del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro «efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa») ha sottolineato che i risultati delle ispezioni devono essere elaborati entro un termine ben definito, onde impedire tempestivamente gli abusi e garantire prontamente la tutela all'interessato. Ne deriva che il Consesso comunitario ha correttamente evidenziato che la celerità degli accertamenti non risponde solo all'interesse dell'incolpato, ma anche a quello del lavoratore.

Da ultimo, il codice di comportamento del personale ispettivo⁸, riportando letteralmente il contenuto del precedente codice (art. 8, comma 2), prescrive che gli accertamenti devono concludersi nei tempi strettamente necessari, in considerazione di due fattori: la complessità delle indagini e le dimensioni aziendali.

In definitiva si ritiene che la novella legislativa non abbia apportato alcuna modifica all'obbligo di notificare gli estremi della violazione agli interessati entro novanta giorni dall'accertamento.

⁷ Cfr. Cons. St. 20 giugno 2012, n. 3583; Cass., 8 aprile 2010 n. 8335; Cass., 8 aprile 2009 n. 8561.

⁸ Adottato con d.m. 15 gennaio 2014.

Abstract

L'art. 11, c. 1, lett c), del d.lgs. 149/2015 sembra apparentemente abrogare il riferimento normativo all'art. 14, comma 2, della legge 689/1981, facendo venir meno l'obbligo degli ispettori di notificare l'illecito al trasgressore entro 90 giorni dall'accertamento. Si ritiene che la novella legislativa non abbia apportato alcuna modifica al predetto obbligo perché, altrimenti, verrebbe leso il diritto di difesa del trasgressore, posto che il termine di 90 giorni è imposto dalla legge per la tutela dell'esigenza di non subire accertamenti potenzialmente sine die.

The article 11, c. 1, letter c) of legislative decree 149/2015 seems repeal the art. 14, paragraph 2 of law 689/1981, making affect the obligation of inspectors to notify the report within 90 days. It is believed that the legislative news has not made any changes to that obligation because, otherwise, it would undermine the right of defense of the offender, taking into consideration that the period of 90 days is required by law for the protection of the employer.