

*Sono trascorsi quattordici anni dall'entrata in vigore della normativa sulle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, ma restano ancora troppe incongruenze nella sua applicazione*

# LA DIFFIDA ACCERTATIVA DEI CREDITI PATRIMONIALI

di Antonio BELSITO\*

**Sommario:** 1. Premessa. 2. La diffida accertativa. 3. Il titolo esecutivo. 4. Differenza con la diffida obbligatoria. 5. Il ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro. 6. Conclusioni.

## 1. Premessa

Il d.lgs. del 23/04/2004 n. 124<sup>1</sup> ha inteso razionalizzare le funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.

In particolare all'art. 12 è stata prevista la diffida accertativa dei crediti patrimoniali.

\* Avvocato giuslavorista.

<sup>1</sup> D.lgs. del 23/04/2004 n. 124 Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30.

Con questo nuovo istituto il legislatore ha ritenuto di poter accelerare i tempi di liquidazione di crediti patrimoniali rivendicati dal lavoratore dipendente.

Pertanto, è stato previsto che l'Ispettore del lavoro su richiesta del lavoratore che lamenti il mancato pagamento di emolumenti possa notificare una diffida accertativa al datore di lavoro invitandolo ad ottemperare ed in mancanza tale titolo acquisisce efficacia esecutiva.

Dopo i primi tempi di dubbia attuazione, si è sempre più estesa l'utiliz-

zazione della diffida accertativa emergendo così nella concreta attuazione le varie criticità.

La normativa inerente la diffida accertativa per crediti patrimoniali risulta del tutto approssimativa ed incompleta ed offre immotivatamente un eccessivo potere all'ispettore il quale è abilitato a determinare importi degli emolumenti rivendicati dal lavoratore senza che sussista un adeguato contraddittorio violando palesemente i diritti della difesa.

La diffida accertativa in tal modo è simile ad un decreto ingiuntivo esecutivo, con la differenza che in sede giudiziaria sono offerte tutte le garanzie della procedura civile che in questa sede sono completamente assenti non foss'altro perché la predetta diffida non si fonda su un credito certo, liquido ed esigibile.

A ciò aggiungasi che vi è un certo orientamento abbastanza curioso, sorretto soltanto da una Circolare Ministeriale e non già dalla legge che pretende la esigibilità forzata da parte dell'ufficiale giudiziario di tale diffida senza che sia passata al vaglio di un funzionario o di un cancelliere per l'apposizione della prevista formula necessaria per l'esecuzione da parte degli ufficiali giudiziari, salvo che la legge disponga diversamente.

## 2. La diffida accertativa

L'istituto, disciplinato dall'art. 12 d.lgs. n. 124/2004, ha previsto la possibilità che gli ispettori del lavoro, qualora durante una visita ispettiva rilevino inosservanze alle disposizioni previste ai contratti collettivi di categoria da cui emergano **crediti patrimoniali** in favore del lavoratore dipendente, pos-

sono provvedere a notificare al datore di lavoro una diffida per gli importi corrispondenti agli emolumenti spettanti, come emerso a seguito dell'accertamento stesso.<sup>2</sup>

La finalità è quella di accelerare i tempi per recuperare il credito in favore del lavoratore.

La diffida accertativa è un provvedimento amministrativo emesso dall'Ispettore (funzionario del Ministero del lavoro) al quale è attribuito il potere di sottoscrivere tale atto che, potrà acquistare valore di titolo esecutivo.<sup>3</sup>

Si fa presente che qualora sussistano elementi relativi ad una ipotetica riqualificazione del rapporto di lavoro, queste circostanze non potranno essere oggetto di una diffida accertativa, dovendosi espletare i corretti accertamenti nel pieno rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa, a quanto pare ignorato dal legislatore nella normativa in commento. Trattasi di una norma, seppur interessante e per molti aspetti valida, di dubbia legittimità costituzionale perché consente all'ispettore di esercitare più poteri di quelli conferiti al giudice del lavoro, senza peraltro offrire le garanzie di difesa, per il datore di lavoro, previste dal nostro ordinamento per le controversie giudiziarie.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> L. ZACCARELLI, *Commento all'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004*, in M. GRANDI - G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2005, 2618-2623.

<sup>3</sup> A. VALLEBONA, *L'accertamento amministrativo dei crediti di lavoro*, in *MGL*, 2004, n. 8-9, 644-648.

<sup>4</sup> L'8 luglio 2004 veniva proposto dalla Regione Emilia Romagna un articolato ricorso alla Corte costituzionale con il quale erano sollevate varie questioni di illegittimità stante la denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela del lavoro (violazione artt. 117-118 Cost.) e per numerosi articoli del d.lgs. n. 124/2004, ivi compreso l'art. 12 (pubblicato in G.U. Serie speciale Corte cost. n. 35 dell'8/09/2004).

Sul tema la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 124/2004 che, prevedendo la sospensione del termine per opporsi all'ordinanza-ingiunzione emessa dalla Direzione territoriale del lavoro, a seguito del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, viola l'art. 113, comma 2 Cost., in quanto tale sospensione - riprendendo il termine a decorrere dalla cessazione dell'evento sospensivo, detratta parte già decorsa prima della presentazione del ricorso - comporta un limite all'effettività della tutela giurisdizionale, non giustificabile dal carattere facoltativo del ricorso amministrativo *de quo*. Ed, inoltre, viola l'art. 3 Cost., in quanto risulta del tutto irragionevole la disparità di disciplina prevista rispetto all'art. 16 per la quale al ricorso è attribuito effetto sospensivo-interruttivo, che consente all'interessato di conservare l'intero arco cronologico di 30 giorni per proporre l'opposizione giurisdizionale.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Corte cost., 05/06/2013 n. 119: "È costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 113, secondo comma, Cost., l'art. 17, comma 3, del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 [...], nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 [...], nella parte in cui dispone che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 [...]. Il d.lgs. n. 124 del 2004 ha previsto, nella materia indicata, due nuove ipotesi di ricorsi amministrativi differenziate per materie e finalità. Infatti, il ricorso al direttore della direzione regionale del lavoro, di cui all'art. 16, è proponibile soltanto avverso ordinanze ingiunzioni emesse, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981, dalle direzioni provinciali del lavoro per fatti giuridici diversi dalla contestazione circa la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro, mentre il mezzo di cui all'art. 17 è caratterizzato, fra l'altro, dall'aver ad oggetto questioni concernenti la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro. Per entrambi i procedimenti, è previsto, avverso l'atto terminale che abbia avuto esito negativo per l'interessato, il ricorso in

\*\*\*\*\*

Nella circolare del Ministero del lavoro n. 1 dell'8 gennaio 2013 sono stati forniti profili interpretativi ed istruzioni operative riguardanti, in particolare, l'applicazione della diffida accertativa per crediti patrimoniali.

L'art. 8 della legge delega 14/02/2003 n. 30 ha evidenziato la necessità di creare un effettivo collegamento tra le ispezioni del lavoro ed i diritti dei lavoratori maturati e non rispettati consentendo, altresì, agli stessi ispettori di promuovere iniziative tese

*opposizione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981. Tuttavia l'art. 16, comma 3, facendo decorrere il termine per opporsi all'ordinanza-ingiunzione dalla notifica del provvedimento (che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata) o dalla scadenza del termine fissato per la decisione, garantisce all'interessato la conservazione dell'intero arco cronologico di trenta giorni per proporre l'opposizione giurisdizionale; in altre parole, attribuisce al ricorso alla direzione regionale del lavoro un effetto sospensivo-interruttivo. Invece, l'art. 17, comma 3 (nel testo applicabile alla fattispecie), stabilendo che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende il termine in questione, comporta che esso riprenda a decorrere dopo la cessazione dell'effetto sospensivo, detraendo, però, la parte già decorsa prima della presentazione del ricorso (cioè la parte compresa tra la notifica del provvedimento e la proposizione del ricorso al Comitato regionale). Tale diversità di disciplina si pone, in primo luogo, in contrasto con l'art. 3 Cost., perché risulta del tutto irragionevole. Essa, inoltre, viola anche l'art. 113, secondo comma, Cost. perché a causa della prevista sospensione, il termine per proporre ricorso giurisdizionale può ridursi a tal punto da scomparire, con una corrispondente limitazione della effettività della tutela giurisdizionale, che non può trovare giustificazione nel carattere facoltativo del ricorso amministrativo *de quo*. Infatti, rientra, senza dubbio, nella discrezionalità del legislatore organizzare la disciplina del processo e conformare gli istituti processuali. Tuttavia, una volta che tale discrezionalità sia stata esercitata e l'istituto, o gli istituti, siano stati introdotti nell'ordinamento, è anche necessario assicurarne la conformità alla Costituzione, a prescindere dal carattere, facoltativo o meno, della tutela giurisdizionale ad essi affidata"*

alla conciliazione ed alla risoluzione delle controversie individuali di lavoro e tanto anche per finalità deflative del contenzioso di lavoro in sede giudiziaria.<sup>6</sup>

Secondo le disposizioni di cui al d.lgs. n. 124/2004 il datore di lavoro diffidato, nel termine di 30 giorni dalla notifica della diffida accertativa, potrà promuovere il tentativo di conciliazione presso l'ispettorato.

È appena il caso di far rilevare che anche in sede di conciliazione monocratica l'ispettore potrà diffidare il datore di lavoro nel caso in cui accerti la sussistenza effettiva di un debito dello stesso, determinando con facilità il calcolo degli emolumenti maturati e non erogati in favore del lavoratore. In questo caso l'ispettore potrà anche evitare o anticipare la conciliazione monocratica, diffidando il datore che risulti debitore di un determinato importo.<sup>7</sup>

Qualora le parti raggiungano l'accordo sarà sottoscritto apposito verbale di conciliazione che è inoppugnabile, rientrando tra le previsioni di cui all'art. 2113, comma 4, cod. civ..

Decorso il termine di 30 giorni senza che il datore di lavoro abbia formalizzato alcunché, la diffida accertativa acquista, con provvedimento della Direzione territoriale del Lavoro valore di **accertamento tecnico**, con efficacia di titolo esecutivo.

<sup>6</sup> G. BOLEGO, *La diffida accertativa per crediti di lavoro pecuniari*, in L. NOGLER - C. ZOLI (a cura di), *Commentario sul tema Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30 (d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124)*, in *NLCC*, 2005, n. 4, 957-971.

<sup>7</sup> P. RAUSEI, *Diffida accertativa per crediti patrimoniali*, in C. LUCREZIO MONTICELLI - M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè, Milano, 2004, 205-231.

### 3. Il titolo esecutivo

Una delle questioni non ancora adeguatamente risolte è quella relativa al rilascio del titolo esecutivo per poter procedere alla relativa esecuzione forzata.

La lettera circolare del Ministero del lavoro n. 986 del 5 luglio 2015 ha statuito che la diffida accertativa non necessita della specifica formula esecutiva.

Orbene, premettendo che l'articolo 12, comma 3, d.lgs. n. 124/2004 stabilisce che "*decorso inutilmente il termine ... il provvedimento di diffida ... acquista, con provvedimento del direttore della D.T.L., valore di accertamento tecnico, con efficacia di titolo esecutivo*" occorre verificare in che modo si colloca tra i titoli esecutivi questo provvedimento amministrativo.

Il disposto di cui all'art. 474, comma 1, n. 1), c.p.c. statuisce che sono titoli esecutivi oltre le sentenze ed i provvedimenti "*... gli altri atti ai quali la legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva ...*".

Il successivo articolo 475 c.p.c. (specificazione in forma esecutiva) prevede che i titoli esecutivi per valere come titolo per l'esecuzione forzata debbano essere muniti della formula esecutiva (per gli atti giudiziari e per quelli previsti per legge è necessario prima ottenere il decreto di esecutorietà del giudice e poi il cancelliere apporrà la formula esecutiva), salvo che la legge disponga altrimenti.

Il noto testo della formula esecutiva ("*Comandiamo a tutti gli Ufficiali Giudiziari ...*") è riportato nell'ultimo comma del predetto articolo.

L'esecuzione forzata deve essere preceduta ai sensi dell'art. 479, comma 1, dalla notificazione del titolo in forma

esecutiva e del precetto.<sup>8</sup>

Intanto l'Ufficiale Giudiziario potrà procedere al pignoramento in quanto sarà in possesso del titolo esecutivo in originale (unico titolo) e non semplice copia!

Premesso quanto innanzi, da una più attenta disamina della normativa vigente si rileva che quanto previsto dalla lettera circolare ministeriale citata non trova riscontro nella legge. E la circolare non ha alcun valore dinanzi alla legge statutale!! Ed invero, l'articolo 475 c.p.c. stabilisce che tutti gli atti esecutivi devono essere muniti della formula, salvo quando la legge disponga altrimenti.<sup>9</sup>

Tuttavia non risulta che il d.lgs. n. 124/2004 abbia disposto altrimenti. Semmai si può convenire che l'art. 654, comma 2, c.p.c. statuisca la inutilità di una nuova notifica dello stesso provvedimento in forma esecutiva, che è cosa ben diversa dalla necessaria acquisizione di un titolo esecutivo utile per procedere, a mezzo ufficiale giudiziario, all'esecuzione forzata. Quest'ultimo, infatti, al momento della richiesta di un pignoramento che promuova, appunto, l'esecuzione forzata chiede al creditore procedente la consegna del titolo esecutivo con la prescritta formula ed il relativo atto di precetto.<sup>10</sup>

Si ritiene, pertanto, che quando la diffida accertativa per crediti patrimoniali del lavoratore venga notificata al

datore di lavoro, al quale sono concessi 30 giorni per la propria difesa, decorso inutilmente tale termine, (così come avviene per il decreto ingiuntivo notificato non in forma esecutiva e per il decorso inutile dei 40 giorni dalla notifica o per l'autorizzazione alla provvisoria esecuzione a seguito di opposizione non necessita più di essere rinotificato), bisognerà preventivamente munirsi della formula esecutiva che, com'è noto, può essere apposta dal cancelliere del Tribunale competente, previa dichiarazione di esecutorietà del titolo da parte del direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro.

In effetti la lettera circolare citata non esclude (né poteva!!) l'apposizione della formula bensì ribadisce, secondo quanto disposto dalla legge, che il titolo verrà dichiarato esecutivo dal direttore della D.T.L. (oggi I.T.L.).

Insomma, così come il giudice dichiara esecutivo un decreto ingiuntivo, allo stesso modo il direttore dell'I.T.L. dichiara l'esecutività del titolo. Occorrerà poi far apporre la formula esecutiva, salvo che la legge (e non la circolare ministeriale) disponga diversamente.

#### 4. Differenze con la diffida obbligatoria

La **diffida obbligatoria** è prevista dall'art. 13 d.lgs. n. 124/2004.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Cass. civ. Sez. III., 30 maggio 2007 n. 12731 "... l'opposizione a precetto con la quale si denunzi la mancata effettuazione della notifica del titolo esecutivo non incide sul diritto di procedere all'esecuzione, ma determina solo l'invalidità degli atti logicamente successivi ed integra l'opposizione agli atti esecutivi ...".

<sup>9</sup> P. CASTORO, *Il processo di esecuzione nel suo aspetto pratico*, Giuffrè, Milano, 2002, 23-25.

<sup>10</sup> C. MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, Giappichelli, Torino, 2000, vol. III.

<sup>11</sup> Art. 13 d.lgs. n. 124/2004 - Diffida:

"1. In caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine.

2. In caso di ottemperanza alla diffida, il datore di lavoro è ammesso al pagamento dell'importo delle sanzioni nella misura pari al minimo previsto dalla legge ovvero

A differenza della diffida accertativa per crediti patrimoniali del lavoratore la diffida obbligatoria viene elevata quando si constata l'inosservanza di norme di legge o del contratto collettivo di categoria, dalle cui violazioni derivino sanzioni amministrative.

Il trasgressore potrà adempiere, sanando la propria posizione, nel termine di 30 giorni.

Naturalmente la sanzione riguarderà sia il trasgressore che l'obbligato in solido (ad esempio la ditta ed il suo legale rappresentante).

Si evidenzia che circa i rapporti tra diffida ed esercizio dell'azione penale parte della dottrina sosteneva che la diffida costituisse condizione di procedibilità dell'azione penale, per cui l'adempimento estingueva il reato.<sup>12</sup>

La giurisprudenza di legittimità<sup>13</sup> ha, invece statuito che: "... la facoltà di diffida non è alternativa all'obbligo di comunicare la notizia di reato al Pubblico Ministero".

La diffida obbligatoria amministrativa, secondo quanto disposto dalla normativa citata, è disciplinata in una

forma completamente nuova con specifiche previsioni che in qualche modo evitano confusioni.

Avverso la diffida accertativa divenuta esecutiva si dovrebbe poter ricorrere al Giudice del lavoro, anche se non è consentito promuovere un'azione di accertamento della stessa davanti a tale magistrato.

Si dovrebbe, tuttavia, discutere circa l'annullamento del verbale e della stessa diffida.

In realtà il rimedio offerto dall'art. 12, co. 4, d.lgs. n. 124/2004 è il ricorso al Comitato Regionale per i rapporti di lavoro che sospende l'esecutività della diffida.

Ad avviso dello scrivente il ricorso al Giudice del lavoro dovrebbe essere sempre possibile, secondo quanto garantito dal dettato costituzionale, a nulla rilevando la discutibile circostanza che il legislatore abbia del tutto ignorato tale previsione nel caso di diffida accertativa divenuta esecutiva.

Anche la stessa Corte costituzionale<sup>14</sup> ha ribadito che il cittadino ha sempre il diritto di ricorrere al giudice statale, per cui è costituzionalmente illegittima la norma che ne impedisca l'esercizio.

Il d.lgs. n. 124/2004, tuttavia, non si presta solo sotto questo profilo a sospetti di illegittimità costituzionale, altrimenti si riconoscerebbe un potere eccessivo - del tutto superiore a quello riconosciuto alla Magistratura - ed ingiustificato in favore degli ispettori del lavoro, come argutamente evidenziato nella sentenza del Giudice del lavoro di Pistoia che si condivide e riporta in nota.<sup>15</sup>

*nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa. Il pagamento dell'importo delle sanzioni amministrative estingue il procedimento sanzionatorio.*

3. L'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione di cui al comma 1. 4. Il potere di diffida nei casi previsti al comma 1, e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, è esteso, limitatamente alla materia della previdenza e dell'assistenza sociale, anche agli ispettori degli enti previdenziali, per le inadempienze da loro rilevate."

<sup>12</sup> D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, Edizioni FAG, Milano, 2006, 65.

<sup>13</sup> Cass. SS.UU. n. 1228/1993 che ha ribadito l'autonomia del procedimento penale da quello amministrativo, non incidendo la diffida né sul perfezionamento del reato né sulla sua perseguibilità. In dottrina cfr. M. RUSCIANO - G. NATULLO, (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in *Diritto del lavoro*, Commentario diretto da F. CARINCI, VIII, Utet, Milano, 2007, 470.

<sup>14</sup> Corte cost., 8/06/2005 n. 221.

<sup>15</sup> Trib. Pistoia, Sez. lav., 11/07/2011 (dr. De Marzo):

## 5. Il ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro

Il d.lgs. 14/09/2015 n. 149, che ha istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro con sede in Roma, ha modificato gli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 124/2004 relativi alla proposizione dei ricorsi amministrativi avverso il verbale di accertamento e di ordinanza-ingiunzione.

Le nuove norme sono in vigore dall'1/01/2017.

Secondo la previsione normativa avverso la diffida del personale ispettivo e gli atti di accertamento sarà possi-

bile proporre ricorso, rispettivamente, al direttore della sede territoriale dell'Ispettorato ed al Comitato regionale (oggi interregionale) per i rapporti di lavoro.<sup>16</sup>

Nonostante l'omissione legislativa è sempre possibile il ricorso all'autorità giudiziaria.

L'articolo 16, così come modificato, stabilisce in giorni 30 dalla notifica della diffida il termine per proporre ricorso davanti al direttore della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale, indicato quale organo competente anche al fine di garantire l'uniforme applicazione delle disposizioni in materia di lavoro e di legislazione sociale, nonché in materia contributiva ed assicurativa nei confronti dei relativi atti di accertamento adottati dagli ufficiali agenti di polizia giudiziaria ex art. 13, comma 7, d.lgs. n. 124/2004. Tali ricorsi, pertanto, non avranno più ad oggetto ordinanze-ingiunzioni emesse ex art. 18 l. n. 689/1981 ma gli atti di accertamento di violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro.

In questo caso non si tratta di verbali redatti da ispettori del lavoro bensì da ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria che non operano all'interno di tale ispettorato. Altra norma, infatti, distingue il personale ispettivo del Ministero del lavoro, includendo il personale degli istituti previdenziali ed anche altri organi ispettivi con qualifica di polizia giudiziaria.

*“Come è agevole notare, il legislatore, nell'art. 12 del d.lgs. 124 del 2004, si disinteressa completamente degli strumenti di tutela giurisdizionale del datore di lavoro e del lavoratore (giacché anche quest'ultimo, cui è sottratta la scelta dei tempi dell'iniziativa e la facoltà di partecipare, con adeguata difesa, all'accertamento, potrebbe avere motivo di dolersi del contenuto della diffida). Tuttavia, poiché la garanzia di poter agire in giudizio a tutela dei propri diritti è prevista dall'art. 24 della Costituzione, l'interprete deve necessariamente ricostruire tali strumenti in via sistematica. Dal momento che la diffida, se il datore di lavoro non raggiunge un accordo in sede conciliativa dinanzi alla Direzione provinciale del lavoro, acquista efficacia di titolo esecutivo (e poiché lo stesso risultato consegue alla reiezione dell'eventuale ricorso al Comitato regionale), è necessario individuare la sede giurisdizionale nella quale il datore di lavoro possa far valere l'infondatezza dei diritti riconosciuti al lavoratore. Tradizionalmente l'opposizione a precetto non investe tali profili, in quanto l'azione esecutiva trova il suo fondamento in titoli di formazione giudiziaria (art. 474, comma 2, n. 1, c.p.c.) o in titoli che comunque assicurano la partecipazione consensuale del destinatario della pretesa (art. 474, comma 2, 11. 2 e 3, c.p.c.). Nel caso che si esamina, invece, il datore di lavoro si trova esposto ad un titolo esecutivo, formatosi senza la sua partecipazione consensuale e senza che abbia avuto la possibilità di difendersi dinanzi all'autorità giudiziaria. L'opposizione al precetto diviene allora la sede nella quale il destinatario della diffida non solo può far valere le proprie ragioni, ma anche ottenere la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo. Diversamente opinando, il datore di lavoro dovrebbe promuovere un giudizio di accertamento negativo del credito della controparte, ma sarebbe privo di un efficace strumento cautelare destinato a paralizzare l'efficacia esecutiva della diffida”.*

<sup>16</sup> Il Comitato regionale per i rapporti di lavoro *de quo* sarà integrato con un rappresentante dei datori di lavoro ed un rappresentante dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. In mancanza della designazione entro trenta giorni dalla richiesta di nomina, il Comitato decide il ricorso nella sua composizione ordinaria.

Per i ricorsi avverso gli atti di accertamento dell'Ispettorato del lavoro e degli enti previdenziali ed assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro è, infatti, competente il Comitato per i rapporti di lavoro, ex art. 17, d.lgs. n. 124/2004.<sup>17</sup>

Al ricorso la parte dovrà allegare l'atto impugnato e l'ulteriore documentazione utile per la decisione.

Si fa presente che il verbale unico di accertamento emesso dagli organi ispettivi non può essere impugnato giudizialmente in quanto ritenuto atto endoprocedimentale. Il datore di lavoro, infatti, riceverebbe gli effetti di tale verbale con la notifica dell'avviso di addebito per i contributi omessi (prima e sino al 31/12/2010<sup>18</sup> riceveva la cartella di pagamento con l'iscrizione nei ruoli) dell'ordinanza-ingiunzione.

Avverso tali provvedimenti potrà essere proposta opposizione.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> P. CAPURSO, *Le opposizioni ai verbali ispettivi dopo i decreti legislativi n. 276/2003 e n. 124/2004*, in *LPO*, n. 6/2005, 1024.

<sup>18</sup> Dall'1/01/2011 secondo la l. 30 luglio 2010, n. 122, (che ha convertito in legge il d.l. 31 maggio 2010, n. 78) è stato introdotto un nuovo sistema di recupero dei crediti INPS, prevedendo l'abbandono della cartella esattoriale e introducendo l'avviso d'addebito con valore di titolo esecutivo.

<sup>19</sup> Cass. civ. Sez. lav., 12 luglio 2010 n. 16319: *"In tema di opposizione a sanzioni amministrative, il verbale di accertamento ispettivo della violazione delle norme sul ricorso infrasettimanale di lavoratori subordinati e sulla registrazione nel libro paga di prestazioni straordinarie, pur notificato unitamente al preannuncio di sanzioni pecuniarie nella misura minima, non è suscettibile di autonoma impugnabilità in sede giurisdizionale, trattandosi di atto procedimentale inidoneo a produrre alcun effetto sulla situazione soggettiva del datore di lavoro, la quale viene invece incisa soltanto quando l'amministrazione, sentite eventualmente le contrarie ragioni dell'interessato, determina l'entità della sanzione e, a conclusione del procedimento amministrativo, la infligge con l'ordinanza ingiunzione, dovendosi ritenere che solo da tale momento sorga l'interesse del privato a rivolgersi*

L'art. 12, co. 4, del d.lgs. 124/2004 stabilisce, per l'opposizione, che: *"Nei confronti del provvedimento di diffida di cui al comma 3 è ammesso ricorso davanti al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'articolo 17, integrato con un rappresentante dei datori di lavoro ed un rappresentante dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. In mancanza della designazione entro trenta giorni dalla richiesta di nomina, il Comitato decide il ricorso nella sua composizione ordinaria. I ricorsi vanno inoltrati alla direzione regionale del lavoro e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso sospende l'esecutività della diffida"*.

Quindi il ricorso, che sospende l'esecutività della diffida, dovrà essere inoltrato alla direzione regionale del lavoro e deciso, con provvedimento motivato, dal Comitato per i rapporti di lavoro nel termine di 90 giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Il Comitato per i rapporti di lavoro è composto dal direttore della direzione regionale del lavoro, che la presiede, dal Direttore regionale dell'INPS e dal Direttore regionale dell'INAIL.<sup>20</sup>

*all'autorità giudiziaria"*.

<sup>20</sup> F. DI BONO, *La riforma dei ricorsi amministrativi in materia di ispezione del lavoro*, in *Il diritto dei lavori*, Cacciucci, Bari, n. 1/2017: *"Dalla lettura del dettato normativo, in vigore dal 1° gennaio 2017, ci si rende facilmente*

Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto).<sup>21</sup>

In buona sostanza si fa il ricorso per tenere sospeso il titolo esecutivo per 90 giorni! Già poiché è rarissimo l'accoglimento di questo tipo di ricorso!

È presente nella normativa altresì la maxi-sanzione per il lavoro nero emessa dagli stessi ispettori che è una sanzione aggiuntiva alle precedenti.

Esperito il procedimento amministrativo di accertamento, l'autorità competente determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, con le spese, nei confronti dell'autore della stessa e delle persone che vi sono obbligate solidalmente, ex art. 18, l. n. 689/1981.<sup>22</sup>

Qualora l'autorità competente ritenga insussistenti gli elementi a carico della parte nei confronti della quale è stato espletato il procedimento amministrativo emette ordinanza motivata di **archiviazione** degli atti comunicandola all'organo che ha redatto il rapporto.<sup>23</sup>

La previsione di due nuove ipotesi di ricorsi amministrativi (di cui agli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 123 del 2004)

---

*conto delle novità introdotte dal legislatore. Innanzitutto, è cambiata la denominazione dell'organo decisorio, che non è più "regionale", posto che la riorganizzazione del Ministero ha determinato il mutamento delle circoscrizioni territoriali. Conseguentemente, il Comitato per i rapporti di lavoro è costituito presso le competenti sedi dell'Ispettorato interregionali del lavoro".*

<sup>21</sup> Cfr. F. NATALINI - A. NAPOLI, *Le decisioni di rigetto del Comitato regionale ex art. 17 Dlgs 124/2004*, in *GLav*, n. 19/2006, 21.

<sup>22</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, Torino, 2013, 2088.

<sup>23</sup> Cfr. G. LODATO, *Lavoro e sanzioni amministrative: ecco il nuovo sistema dei ricorsi*, in *D&G*, n. 34/2009, 104.

appare coerente con la *ratio* della delega perché comporta l'introduzione di forme semplificate di procedimenti sanzionatori amministrativi, il che non esclude che nella struttura attuativa del procedimento, siano rinvenibili criticità suscettibili di violare parametri costituzionali diversi dagli artt. 76 e 77 Cost. (cfr. Corte cost., 05/06/2013 n. 119).<sup>24</sup>

## 6. Conclusioni

Quanto innanzi sommariamente illustrato fa emergere evidenti criticità su una normativa voluta per razionalizzare le funzioni ispettive in materia di previdenza e di lavoro ma che negli anni non ha concretamente risposto alle esigenze dei cittadini.

I lavoratori, infatti, (quando il datore di lavoro è solvibile) trovano spesso una ferma opposizione dinanzi al Giudice del lavoro avverso al diffida accertativa, nonostante il legislatore non abbia previsto nello specifico alcunché.

I datori di lavoro sono penalizzati perché nelle sedi dell'Ispettorato non trovano le garanzie offerte dinanzi al Magistrato.

Per quanto concerne l'intera normativa, a più riprese è intervenuta la Corte Costituzionale per dichiarare l'illegittimità di alcune norme ed anche il legislatore sia nel 2010 (l. 183/2010) sia nel 2015 (d.lgs. n. 149/2015) è intervenuto concretamente per modificare alcuni articoli della citata legge che ad avviso dello scrivente meriterebbe di

---

<sup>24</sup> D. MESSINEO - L. GRASSO, *Il ricorso amministrativo al Comitato Regionale per i rapporti di lavoro alla luce della recente pronuncia della Consulta*, in *Il Giurista del Lavoro*, n. 10/2013, 15-16.

essere rivisitata integralmente.

Ad esempio, l'art. 12 deve prevedere in maniera chiara e puntuale le garanzie di difesa e se e in che modo il titolo dichiarato esecutivo possa prescindere dalle disposizioni codicistiche che prevedono una necessità della apposizione della formula in calce da parte del cancelliere o di un funzionario addetto.

Oltre a questi aspetti formali, va evidenziato che nell'esperienza quotidiana la diffida accertativa ha creato soltanto problemi, poiché chi ha potuto ha fatto ricorso al Giudice per far valere le proprie ragioni, poiché nella sede della diffida accertativa l'ispettore del lavoro in realtà non si pone in una ef-

fettiva posizione di terzietà stante la struttura dello stesso articolo 12.

Avverso la notifica dell'atto di precetto che seppur la diffida accertativa il datore di lavoro potrà proporre ricorso in opposizione al giudice del lavoro competente per territorio (ove ha sede l'azienda) facendo valere le proprie ragioni e cercando di ottenere la sospensione dell'esecutività del titolo.

È ormai da tempo auspicabile pertanto una riforma che sia più rispettosa di principi costituzionali del nostro ordinamento e quindi sia più garantista nel rispetto dei diritti delle parti contendenti e non si sovrapponga alle frazioni precipue della Magistratura.

#### Abstract

*L'Autore nell'analizzare la diffida accertativa dei crediti patrimoniali introdotta con l'art. 12 del d.lgs. 124/2004, evidenzia le criticità di tale istituto giuridico contestando l'assenza di adeguate garanzie dei diritti di difesa del datore di lavoro e l'eccessivo potere riconosciuto agli Ispettori del lavoro superiore a quello attribuito ai Magistrati oltre ad alcune incongruenze tecniche ai fini della esecutività della stessa diffida, auspicando una revisione di tale normativa.*

The Author in analyzing the warrantful ascertaining of patrimonial credits introduced with art. 12 of Legislative Decree 124/2004, highlights the critical nature of this legal institution by contesting the absence of adequate guarantees of the employer's rights of defense and the excessive power recognized to the Provincials of the work exceeds that attributed to the Magistrates in addition to some technical inconsistencies for the purpose of enforcing the same warning, hoping for a revision of this legislation.