

Azione generale di accertamento nel processo civile e verbali di notificazione di illecito amministrativo delle Direzioni Provinciali del Lavoro emessi ai sensi della Legge 24 novembre 1981 n. 689

Avv. Angela GIORGIO

Funzionario responsabile dell'Ufficio affari legali e contenzioso della DRL di Aosta

Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.

Gli atti di notificazione di illecito amministrativo sono contenuti nelle apposite sezioni nel Verbale Unico di accertamento e notificazione introdotto dall'art. 33 della Legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. Collegato Lavoro). Essi vengono adottati dagli ispettori del lavoro nell'esercizio dell'attività di competenza delle Direzioni Provinciali del Lavoro in materia di vigilanza sulla legislazione sociale e del lavoro ed emessi in applicazione delle procedure previste dagli articoli 13 e 14 della Legge 24 novembre 1981, n. 689 (modifiche al sistema penale) e, qualora applicabili, degli atti prodromici di diffida contemplati dall'articolo 13 del Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e del lavoro), come novellato dall'art. 33 dalla citata Legge n. 183/2010.

La problematica si ricollega alla più ampia *querelle* relativa ai limiti posti dal vigente ordinamento processuale civile in ordine all'ammissibilità di un'azione generale di accertamento sui verbali ispettivi e che individua quali legittimati passivi le Direzioni Provinciali del Lavoro quali Uffici periferici del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Si premette che l'inammissibilità di un'azione di mero accertamento nei confronti dei provvedimenti sanzionatori di cui alla Legge n. 689/81, contenuti nel Verbale Unico emesso a conclusione degli accertamenti ispettivi, presuppone il riconoscimento dell'estraneità delle disposizioni contenute nell'art. 100 c.p.c. al concettualismo insito nell'astratta ed oggettiva considerazione dei diritti, nonché la necessità di ricollocare la tutela giuridica accordata dal legislatore alla effettiva sussistenza di un'utilità concreta cui tende la domanda giudiziale e che giustifica l'instaurazione di un processo.

L'articolo 100 c.p.c. stabilisce che "*per proporre una domanda in giudizio è necessario avervi interesse*" e giustifica l'esistenza in diritto delle azioni di accertamento, positivo o negativo. I limiti in forza dei quali si può considerare ammissibile l'azione di accertamento si concentrano nella determinazione di un *interesse sufficiente* a giustificarne la proposizione e comportano l'esclusione dal processo civile delle azioni di mero accertamento rivolte alla

semplice affermazione dell'esistenza o inesistenza del diritto sostanziale. La riconosciuta esigenza di tutela del convenuto contro azioni vessatorie da parte dell'attore, unitamente alla tutela pubblicistica di economia dei giudizi e di effettività della tutela giurisdizionale rappresentano gli ulteriori criteri restrittivi alle azioni di accertamento mero elaborati dalla giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. 17.11.1989 n. 4933; Cass. 24.11.1995 n. 7196).

Acquisita come pacifica la distinzione tra la risoluzione pregiudiziale relativa alla sussistenza dell'interesse all'azione e l'esistenza del diritto che comporta un esame nel merito della domanda e riguarda un momento successivo all'ammissione della domanda giudiziale, si intende sostenere l'assenza del diritto all'azione processuale, ossia la non impugnabilità diretta dinanzi all'Autorità Giudiziaria, del Verbale Unico degli ispettori del lavoro nella parte relativa alle notificazioni di illecito amministrativo di cui all'art. 14 della Legge n. 689/81.

Atteso che l'esercizio dell'azione di accertamento negativo o positivo può essere accordato solo in presenza di un diritto subiettivo, consistente in un'utilità concreta perseguibile dall'istante unicamente a mezzo dello strumento processuale, esso presuppone un'efficacia del Verbale ispettivo immediatamente lesiva della sfera giuridica del destinatario dell'atto, essendo lo strumento processuale alieno da suggestioni meramente speculative tendenti al mero ripristino della norma giuridica che si assume violata. Il fine perseguito è quello di deflazionare il contenzioso giurisdizionale nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, nei casi in cui il legislatore abbia previsto apposite procedure in autotutela nell'esercizio dell'attività amministrativa di tipo contenzioso-amministrativo, quali strumenti preventivi a disposizione del cittadino per dirimere le controversie insorte con la Pubblica Amministrazione, che se correttamente utilizzate possono fungere da utile filtro per una significativa riduzione dei carichi processuali e delle relative spese di giudizio.

La contestazione degli illeciti amministrativi ai sensi dell'art. 14 della Legge n. 689/81 comporta per il destinatario la facoltà di estinguere immediatamente il procedimento ispettivo in sede pre-contenziosa, ottemperando alle disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro e provvedendo al pagamento delle sanzioni amministrative nella misura diffidabile (art. 13 D.Lgs. n. 124/04) ovvero in misura ridotta (art. 16 L. n. 689/81). In caso contrario, se la parte decide di non attenersi alle risultanze del Verbale Unico, essendo questo un atto amministrativo non definitivo, si attiva il conseguente procedimento speciale di tipo contenzioso con la Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente a ricevere il rapporto ex articolo 17 della citata legge di depenalizzazione.

Si ritiene che nella fase pre-contenziosa, non sussista un interesse diretto del destinatario del Verbale unico ad esperire un'azione di accertamento in via giurisdizionale nei confronti della Direzione Provinciale del Lavoro, in quanto la Legge n. 689/81 esclude azioni di opposizione

agli atti endoprocedimentali non definitivi, in considerazione dell'assenza di qualsiasi esternazione di provvedimenti potenzialmente interferenti con i diritti del trasgressore e dell'obbligato in solido.

Ad ulteriore sostegno della tesi proposta, giova considerare che ammettere in astratto la possibilità di sottoporre ad azione generale di accertamento il Verbale Unico ispettivo, comporterebbe, per altro verso un doveroso allargamento del contenzioso anche ai lavoratori quali contraddittori necessari in tale giudizio. Non essendo concepibile che una azione di accertamento mero possa essere promossa a fronte della notifica di un atto di illecito amministrativo, nei riguardi di soggetti altri dalle parti necessarie in un procedimento pubblicistico ascrivibile all'esercizio della potestà sanzionatoria della P.A in materia di illeciti amministrativi introdotti per effetto della depenalizzazione operata dal legislatore, non si può che concludere per l'inammissibilità di dette impugnazioni.

In giurisprudenza si è evidenziato che il verbale di accertamento, quale atto del procedimento amministrativo interno, non può di per sé costituire o divenire titolo esecutivo, e rileva unicamente ai fini della successiva ed eventuale attivazione della pretesa contributiva attraverso la riscossione mediante ruoli da parte degli Istituti previdenziali e assicurativi per la parte di competenza, ovvero, attraverso l'emissione dell'Ordinanza Ingiunzione limitatamente alle sanzioni amministrative di cui alla Legge n. 689/81 da parte delle Direzioni Provinciali del Lavoro. Sino a tale momento, da un lato, risulta non perfezionato il procedimento amministrativo che conduce alla definizione di una pretesa validamente azionabile, dall'altro, si mantiene fermo il potere di autotutela in capo alla P.A. (cfr. Cass. 29.12.1989 n. 5820).

Alla luce delle osservazioni che precedono, si ritiene di poter sostenere che, nelle more dell'emanazione dell'Ordinanza Ingiunzione da parte della Direzione Provinciale del Lavoro competente, l'unica forma di tutela accordata dall'ordinamento vigente è quella amministrativa, che può realizzarsi secondo due modalità concorrenti.

In primo luogo, l'esercizio del diritto di difesa può essere realizzato attraverso la possibilità di chiedere l'audizione personale, produrre memorie difensive e documentazione probatoria all'Ufficio Affari Legali e Contenzioso operante presso la Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente alla definizione del procedimento sanzionatorio (art. 18 Legge n. 689/81).

La seconda via prevista è data dalla possibilità di sottoporre detti atti alle procedure introdotte dall' art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004. Il ricorrente potrà, in caso di controversia su questioni attinenti la qualificazione e/o sussistenza dei rapporti di lavoro, presentare ricorso amministrativo al Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro istituito presso la Direzione

Regionale del Lavoro nel cui territorio opera la Direzione Provinciale del Lavoro intestataria del Verbale Unico di accertamento ispettivo.

Per giurisprudenza consolidata, il giudizio di opposizione disciplinato dagli artt. 22 e segg. della Legge n. 689/81 va instaurato contro il provvedimento che determina e applica la sanzione amministrativa, e costituisce titolo per la successiva riscossione coattiva (cfr. Cass. Sent. n. 16319/10, Cass. Sent. n. 14890/06, Cass. Sent. n. 19243/04). Esso è, nel caso di specie, l'Ordinanza Ingiunzione emessa dal Direttore della Direzione Provinciale del Lavoro, a definizione del procedimento sanzionatorio di notificazione degli illeciti amministrativi nascente dal Verbale Unico di accertamento ispettivo. Ciò si sostiene giacché la contestazione di illecito amministrativo contenuta nel predetto verbale non è idonea a costituire titolo per la determinazione e la riscossione della sanzione amministrativa e presuppone la volontaria adesione del destinatario alle risultanze ivi contenute. Il datore di lavoro destinatario della notificazione di illecito amministrativo ha piena facoltà di decidere se avvalersi delle previste forme di estinzione agevolata del procedimento nella fase precontenziosa, ovvero intende attendere l'esito del procedimento sanzionatorio. Quest'ultimo sarà definito, entro il termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 28 della Legge n. 689/81, a conclusione dell'istruttoria e sulla base di tutti i documenti contenuti nel fascicolo agli atti, attraverso l'emanazione di un'Ordinanza di Ingiunzione o di Archiviazione, a seconda della ritenuta fondatezza o meno degli accertamenti ispettivi svolti e del puntuale rispetto delle procedure di legge. Nel termine di decadenza di 30 giorni dalla rituale notifica dell'Ordinanza di Ingiunzione al trasgressore e/o all'obbligato in solido (il termine è elevato a 60 giorni, in caso di residenza all'estero), potrà aprirsi la fase processuale di opposizione ai sensi dell'art. 22 e seguenti della Legge n. 689/81, che, peraltro, consente di stare in giudizio personalmente ad entrambi i legittimati attivo e passivo dell'azione.