



Ispezione del lavoro e contenzioso

Rimedi giustiziali e tutela
giurisdizionale

Il procedimento sanzionatorio
amministrativo

I vizi del provvedimento
sanzionatorio

Il contenzioso amministrativo:
i ricorsi

Il nuovo giudizio di opposizione
ad ordinanza-ingiunzione:
fase introduttiva, istruttoria,
decisione

di Iunio Valerio Romano

Sommario

1. L'ispezione del lavoro e il procedimento sanzionatorio amministrativo	pag. 5	2.2. Il ricorso avverso l'ordinanza-ingiunzione	pag. 41
1.1. Il verbale unico di accertamento e notificazione dell'illecito amministrativo	pag. 15	2.3. Altri ricorsi	pag. 44
1.2. L'accesso agli atti della verifica ispettiva	pag. 22	3. Il contenzioso giudiziario	pag. 58
1.3. I vizi del procedimento sanzionatorio	pag. 30	3.1. Il nuovo giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione	pag. 65
2. Il contenzioso amministrativo	pag. 35	3.2. Il ricorso giurisdizionale	pag. 68
2.1. Il ricorso in ordine alla sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro	pag. 38	3.3. Il procedimento	pag. 72
		3.4. La decisione	pag. 80

L'AUTORE

Iunio Valerio Romano Avvocato – Responsabile dell'U.O. Vigilanza Ordinaria presso il Servizio Ispezione della Direzione Territoriale del Lavoro di Lecce. Autore di varie monografie in materia di diritto del lavoro e diritto penale del lavoro, scrive su importanti periodici nazionali del settore. Formatore del personale ispettivo del Ministero del Lavoro e componente storico del gruppo studio "Interpelli" istituito presso la D.G.A.I. del citato Dicastero. Componente della redazione della rivista Adapt - Diritto sanzionatorio (Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto sanzionatorio e sulle relazioni industriali, in collaborazione con il Centro Studi internazionali e comparati Marco Biagi), nonché relatore in numerosi convegni e seminari in materia lavoristica e docente in corsi di formazione organizzati da associazioni ed ordini di categoria.

Ispezione del lavoro e contenzioso

di **Iunio Valerio Romano**, *Ispettore del lavoro*

1. L'ispezione del lavoro e il procedimento sanzionatorio amministrativo

Le funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro sono disciplinate dal D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, come novellato dalla L. 4 novembre 2010, n. 183. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è istituzionalmente deputato ad assumere le iniziative e coordinare le attività di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare. Tale funzione è esercitata in sede periferica dalle **Direzioni Regionali e Territoriali del Lavoro**, nel cui ambito opera il Servizio Ispezione (già Ispettorato del Lavoro), ai sensi dell'art. 5 del citato decreto. L'**ispezione del lavoro** ha, dunque, come obiettivo quello di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sostanziandosi prima di tutto in un'attività di prevenzione e di promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, nonché di quelle contenute nei contratti collettivi. In tale prospettiva un eccezionale strumento informativo è il c.d. **interpello**, le cui modalità di esercizio sono enucleate nell'art. 9 del D.Lgs. n. 124/2004, così come riscritto dall'art. 21 del D.L. n. 262/2006, convertito in L. n. 286/2006. L'adeguamento alle indicazioni fornite nelle risposte ad interpello esclude l'applicazione di eventuali sanzioni penali, amministrative e civili.

A differenza delle circolari, che sono atti interni con valenza interorganica, le **risposte ad interpello** del Ministero del Lavoro sembrerebbero, dunque, avere **carattere intersoggettivo**, in quanto, per espressa volontà legislativa, sono idonee ad esplicare efficacia non solo nei confronti degli appartenenti all'amministrazione, ma anche nei confronti dei terzi, ossia i datori di lavoro che si attengono all'orientamento ministeriale.

Le **funzioni ispettive** in materia di lavoro e di legislazione sociale sono esercitate dagli **ispettori del lavoro** delle Direzioni Regionali e Territoriali del Lavoro, che, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, operano anche in qualità di Ufficiali di Polizia Giudiziaria.

Nell'ambito delle Direzioni del Lavoro sono, altresì, incardinati, con compiti specifici in materia di ispezione del lavoro, i **Nuclei Carabinieri Ispettorato del Lavoro** (N.I.L.), funzionalmente dipendenti dal Direttore della Direzione del Lavoro interessata, ma gerarchicamente sottoposti al Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro presso il Ministero del Lavoro.

Le predette funzioni ispettive sono, inoltre, esercitate dal **personale di vigilanza** dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri Enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi. Tali funzionari non rivestono la qualifica di U.P.G. Ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 520/1955, gli Ispettori del Lavoro hanno la facoltà di visitare (**c.d. potere d'accesso**) in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte e **senza alcuna esplicita autorizzazione del datore di lavoro o del magistrato**, i laboratori, gli opifici, i cantieri ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla relativa vigilanza, nonché i dormitori ed i refettori annessi agli stabilimenti. Non è, invece, consentito l'accesso ai locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente o indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non vi sia il fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge (sul potere di accesso dei funzionari degli enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, cfr. art. 3, commi 1 e 2, del D.L. n. 463/1983, convertito dalla L. n. 638/1983).

il Quesito

Può il funzionario compiere atti di coercizione finalizzati all'accesso ispettivo?

L'unica vera limitazione al c.d. potere d'accesso del personale ispettivo, anche alla luce del dettato costituzionale (cfr. 14 Cost.), riguarda il caso in cui l'attività lavorativa soggetta a verifica sia esercitata presso un **domicilio privato** (si pensi ad es. al lavoro domestico). In tale ipotesi, l'accesso e la permanenza sul luogo di lavoro sono consentiti solo previo consenso, espresso o tacito, di chi ha il diritto

di escluderli. Ogni abuso è, infatti, penalmente sanzionato ai sensi dell'art. 615 c.p.

Il **potere di accesso**, che trova ulteriore avvallo nell'art. 12 della Convenzione O.I.L. sulle ispezioni del lavoro (datata 11 luglio 1947 e ratificata dall'Italia con L. n. 1305/1959), il quale sancisce l'impegno degli Stati firmatari ad assicurare la presenza di un servizio ispettivo dotato di facoltà di "accedere liberamente e senza preavviso, in ogni ora del giorno e della notte, in qualsiasi stabilimento", **non legittima**, tuttavia, il compimento di **atti di coercizione per vincere eventuali**

RIFERIMENTI NORMATIVI

ART. 10 L. N. 689/1981

SANZIONE AMMINISTRATIVA PECUNIARIA E RAPPORTO TRA LIMITE MINIMO E LIMITE MASSIMO.

La sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore ad euro 6 e non superiore ad euro 10.329. Le sanzioni proporzionali non hanno limite massimo.

Fuori dei casi espressamente stabiliti dalla legge, il limite massimo della sanzione amministrativa non può, per ciascuna violazione, superare il decuplo del minimo.

ART. 7 D.LGS. N. 124/2004 VIGILANZA

Il personale ispettivo ha compiti di:

- a) vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato;
- b) vigilare sulla corretta applicazione dei contratti ed accordi collettivi di lavoro;
- c) fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, anche ai sensi dell'art. 8;
- d) vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali ed assistenziali a favore dei prestatore d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri Enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle Province e dai Comuni per il personale da essi dipendente;
- e) effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del Lavoro;
- f) compiere le funzioni che ad esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

resistenze ed obbligare i datori di lavoro a consentire l'ingresso in azienda. In tal caso, infatti, l'organo ispettivo può solo contestare l'illecito di cui all'art. 3, comma 3, del D.L. n. 463/1983, convertito con L. n. 638/1983, ed applicare la relativa **sanzione pecuniaria amministrativa per impedimento dell'esercizio dei poteri di vigilanza**, fatta salva la denuncia per l'eventuale commissione dei reati di violenza o resistenza a pubblico ufficiale; provvedimenti costringenti, se in possesso della qualifica di polizia giudiziaria, possono, infatti, essere adottati esclusivamente nel rispetto delle garanzie di cui al codice di procedura penale.

Nell'ottica di un potenziamento dell'azione di contrasto all'economia sommersa, è stato legittimato l'esercizio di funzioni ispettive, con riguardo all'accertamento del lavoro "nero", anche da parte dell'**Agenzia delle Entrate** e soprattutto della **Guardia di Finanza**. Peraltro, l'art. 14 della L. n. 689/1981 dispone che all'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere altresì gli **ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria** ed in ragione di ciò, l'art. 33, comma 7, della L. n. 183/2010 ha esteso agli stessi il **potere di diffida** esercitabile ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

Presso ogni Dipartimento dell'Azienda Sanitaria Locale è, infine, istituito il **Servizio di Prevenzione e Protezione nei luoghi di lavoro**, che esercita attività di vigilanza con riguardo all'osservanza della normativa di cui al D.Lgs. n. 81/2008 e succ. modif. (T.U. in materia di sicurezza del lavoro). Tale attività, nei cantieri edili, è, inoltre, esercitata dagli Ispettori del lavoro.

? il Quesito

Quali sono gli organi che possono contestare la c.d. maxi-sanzione per lavoro nero?

L'art. 4, comma 1, lett. c) della L. n. 183/2010 ha esteso il potere di irrogare la c.d. maxi-sanzione contro il lavoro sommerso di cui all'art. 3 del D.L. n. 12/2002, conv. dalla L. n. 73/2002, e succ. modif., a tutti gli organi di vigilanza che effettuano **accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza**.

Il **procedimento sanzionatorio amministrativo** è regolato dalla **Legge 24 novembre 1981, n. 689** che, tuttavia, non definisce il concetto di **sanzione amministrativa pecuniaria**.

Come evidenziato dall'Avvocatura Generale dello Stato (cfr. parere prot. n. 155380 del 18.05.2009) la sanzione amministrativa è espressione di un potere/dovere dello Stato ineliminabile ed incompressibile nel superiore interesse del rispetto delle leggi poste a presidio del bene giuridico tutelato.

La **potestà sanzionatoria** *ex lege* n. 689/1981 è strettamente collegata all'antigiuridicità della condotta posta in essere dal contravventore in violazione di norme di diritto e si estrinseca nel potere di **emanare il provvedimento sanzionatorio e di quantificarne l'importo**, secondo le prescrizioni di legge.

? il Quesito

Cos'è la sanzione amministrativa?

La sanzione amministrativa si sostanzia in una misura afflittiva non consistente in una pena criminale o in una sanzione civile, irrogata nell'esercizio di potestà amministrative come conseguenza di un comportamento assunto da un soggetto in violazione di una norma o di un provvedimento amministrativo o, comunque, irrogata al responsabile cui l'illecito sia imputato.

Il Legislatore ha stabilito che nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge, che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione (c.d. **principio di legalità**). Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano, inoltre, soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati (c.d. **principio del tempus regit actum**), non potendo trovare applicazione il principio penalistico del *favor rei* (cfr. Cass. Civ., Sez. Lav., 24 maggio 2010 n. 12596; Cass. Civ. Sez. Lav., 5 luglio 2003 n. 10631).

ESEMPIO

Tizio ha occupato in nero il lavoratore Caio dal 5.05.2010 al 18.07.2010, per poi regolarizzarlo a far data dal 19.07.2010. La violazione è accertata dalla Guardia di Finanza in data 10.06.2011. Atteso che l'illecito si è consumato prima della novella introdotta dall'art. 4, comma 1, della L. n. 183/2010 (in vigore dal 24.11.2010), si dovrà tenere conto in punto di precetto, di sanzione e di attribuzione del potere sanzionatorio del disposto di cui all'art. 3 del D.L. n. 12/2002, conv. in L. n. 73/2002, come modificato dall'art. 36-bis, comma 7, del D.L. n. 223/2006, conv. in L. n. 248/2006. In buona sostanza, anche se la violazione è stata accertata sotto la vigenza della nuova normativa, dovrà essere applicata la normativa vigente all'atto della relativa commissione e, pertanto, a seguito di opportuna segnalazione, sarà la Direzione territoriale del lavoro ad applicare, nel rispetto delle procedure prescritte (art. 13 D.Lgs. n. 124/2004), la sanzione prevista nell'importo da € 1.500 ad € 12.000, maggiorato di € 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo, piuttosto che quella più tenue prevista nell'importo da € 1.000 ad € 8.000, maggiorato di € 30 per ciascuna giornata di lavoro effettivo, di cui alla citata novella.

Per quanto concerne le **norme procedurali** è corretto ritenere che, nell'ipotesi di **successione di leggi nel tempo**, ai procedimenti pendenti con riguardo ai quali non sia stato ancora adottato alcun provvedimento, possa essere applicato lo ***ius superveniens***, ovvero sia debbano essere applicate le nuove disposizioni vigenti al momento dell'esercizio della *potestas puniendi* (cfr. Cons. St., n. 330/1980 e, in tema di maxi-sanzione per lavoro nero e diffida obbligatoria, circolare n. 38/2010 MLPS).

? il Quesito

L'estinzione dell'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione commessa a seguito di morte del trasgressore (art. 7 della L. n. 689/1981), produce effetti anche nei confronti dell'obbligato in solido?

La risposta non può che essere affermativa, stante la sussidiarietà del vincolo di solidarietà rispetto alla responsabilità diretta del trasgressore e l'oggettiva impossibilità da parte dell'obbligato solidale di esercitare il diritto di regresso previsto dall'art. 6, comma 4, della L. n. 689/1981 (cfr. sul punto nota MLPS prot. n. VII/146 del 4.02.2004, nonché Cass. Civ., Sez. I, 2 marzo 1994, n. 2064 e Cass. Civ., Sez. III, 6 marzo 2000, n. 2501).

Nell'ipotesi in cui la violazione sia commessa per **errore sul fatto**, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa. Conformemente all'orientamento giurisprudenziale consolidatosi in seguito alla sentenza della **Corte Cost. n. 364/1988**, il trasgressore può ritenersi scusato e, quindi, non soggetto a sanzione, nell'ipotesi in cui l'*ignorantia iuris* possa giudicarsi inevitabile, ossia imputabile al tenore oscuro del dettato normativo o a comportamenti ondivaghi e non uniformi della Pubblica Amministrazione in merito alla portata applicativa di una medesima disposizione.

Quando **più persone concorrono in una violazione amministrativa**, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge (cfr. art. 5 L. n. 689/1981); in tal caso, ciascun concorrente soggiace all'intera sanzione e il pagamento da parte di uno non estingue l'obbligazione degli altri.

Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è **obbligato in solido** con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta, salva la facoltà di regresso. Il pagamento della sanzione da parte dell'obbligato in solido estingue l'obbligazione sorta in capo al trasgressore.