

DIRITTO & PRATICA DEL LAVORO

2017

8

ADEMPIMENTI

Mod. 770 e Certificazione Unica

INCENTIVI PER IL 2017

Garanzia Giovani e assunzioni
nel Mezzogiorno

RINNOVI CONTRATTUALI

Cemento (Pmi) - Confapi

LEGGE DI BILANCIO

Misure per attrarre investimenti
e know-how dall'estero

PERCORSI DI FEBBRAIO

NUOVE ISPEZIONI 2017

Pierluigi Rausei

Ispettorato del lavoro

Struttura, funzioni
e organizzazione

Procedimento ispettivo

Dalla programmazione
alla verbalizzazione

Strumenti ispettivi

Provvedimenti speciali:
diffida accertativa, conciliazione
monocratica, disposizione,
sospensione dell'impresa

IN QUESTO NUMERO

Contenzioso

Nuovi ricorsi amministrativi
e novità per il contenzioso
giudiziario

Anno XXXIV, 25 febbraio 2017, n. 8 - Direzione e Redazione: Strada 1, Palazzo F6 - 20090 Milano Fiori Assago (MI)
Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano

00216688



5-000002-166884



Wolters Kluwer



www.edicolaprofessionale.com

Smetti di guardarti intorno.



No Risk Visure



L'unico portale
italiano di business
information
per sapere tutto
e subito.

- **NoRisk Visure** offre a commercialisti, avvocati e aziende informazioni ufficiali e sicure su soggetti italiani e internazionali.

- **Un unico accesso** per visure camerali e immobiliari, protesti, falliti e pregiudizievoli di conservatoria, bilanci, dossier, rintraccio e investigativi, rapporti informativi italiani e esteri.

- **L'unico portale** con una grafica che si adatta a Pc, tablet e smartphone.

- **NoRisk Visure** è garantito dall'affidabilità di Wolters Kluwer e dei migliori provider di business information.

POWERED BY



IC InfoCamera



RIBES

Scopri di più su
www.noriskvisure.it



Wolters Kluwer

Percorsi

Nuove ispezioni 2017

Contenzioso: i nuovi ricorsi amministrativi <i>Pierluigi Rausei</i>	445
------------------------------------------------------------------------	-----

Approfondimenti

Mod. 770 e Certificazione Unica <i>Maria Rosa Gheido e Alfredo Casotti</i>	455
Garanzia Giovani e assunzioni nel Mezzogiorno: i benefici per il 2017 <i>Eufranio Massi</i>	463
Misure per attrarre investimenti e know-how dall'estero <i>Andrea Costa</i>	471
Legittimo il licenziamento per competitività <i>Salvatore Servidio</i>	475

Contrattazione

Cemento (Pmi) - Confapi <i>Accordo di rinnovo 24 gennaio 2017</i>	489
----------------------------------------------------------------------	-----

Giurisprudenza

Rassegna della Cassazione penale (a cura di Raffaele Guariniello)

Esercizio abusivo della professione di commercialista <i>Cass. pen. sez. sesta n. 51362 del 1° dicembre 2016</i>	496
Atti vessatori in luogo di lavoro <i>Cass. pen. sez. sesta n. 51591 del 2 dicembre 2016</i>	497
Impiego illecito di impianti o strumenti di controllo a distanza sui lavoratori <i>Cass. pen. sez. terza n. 51897 del 6 dicembre 2016</i>	499
Obblighi di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori: sanzioni penali <i>Cass. pen. sez. terza n. 3898 del 27 gennaio 2017</i>	500

Nei numeri di marzo

Welfare e premi di produttività

di Giovanni Di Corrado

n. 9 4 marzo 2017	Premi di risultato Benefici e novità fiscali
n. 10 11 marzo 2017	Welfare aziendale Disciplina e ambito di applicazione
n. 11 18 marzo 2017	Novità fiscali Welfare e riflessi sulla normativa fiscale
n. 12 25 marzo 2017	Contrattazione collettiva Il fondamentale ruolo della contrattazione collettiva e decentrata

Sommario

Rassegna della Cassazione

Infrazione e proporzionalità della sanzione

Cass. sez. lav. n. 17337 del 25 agosto 2016

503

Soci amministratori di Srl: obbligo di iscrizione alla gestione commercianti

Cass. sez. lav. n. 17365 del 26 agosto 2016

504

Collegamento economico funzionale fra imprese e recesso

Cass. sez. lav. n. 17368 del 26 agosto 2016

505

Extracomunitari: assegno sociale e temporaneo allontanamento dall'Italia

Cass. sez. lav. n. 17397 del 29 agosto 2016

506

Si segnala che le opinioni espresse da dirigenti e funzionari pubblici non sono vincolanti per le Amministrazioni di appartenenza.

DIRITTO & PRATICA DEL LAVORO

SETTIMANALE DI AMMINISTRAZIONE,
GESTIONE DEL PERSONALE,
RELAZIONI INDUSTRIALI
E CONSULENZA DEL LAVORO

REDAZIONE

Per informazioni in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati
scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione

Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.82476.550
telefono 02.82476.436

DIRITTO & PRATICA DEL LAVORO

AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri
arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti

Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.82476.1 - telefax 02.82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono 02.82476.999

EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Strada 1, Palazzo F6 - 20090 Milanofiori Assago (MI)

INDIRIZZO INTERNET:

Compresa nel prezzo dell'abbonamento l'estensione
on line della Rivista, consultabile all'indirizzo www.edicolaprofessionale.com

DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

COMITATO SCIENTIFICO

Enrico Barraco, Alfredo Casotti, Maria Rosa Gheido,
Eufrazio Massi, Michele Miscione, Pierluigi Rausei,
Francesco Rotondi, Angelo Sica,
Gianluca Spolverato

REDAZIONE

Federica Calcagno, Antonella Carrara,
Claudia Faravelli, Massimo Mutti

REALIZZAZIONE GRAFICA a cura di:

Ipsa - Gruppo Wolters Kluwer

FOTOCOPOSIZIONE

Sinergie Grafiche Srl
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI)
Tel. 02/57789422

STAMPA

ROTOLITO LOMBARDA S.p.A. - Via Sondrio, 3 -
20096 Seggiano di Pioletto (MI)
Tel. 02/921951

PUBBLICITÀ:

 **Wolters Kluwer**

E-mail: advertising-it@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.it

Strada 1 Palazzo F6
20090 Milanofiori Assago (MI), Italia

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 578
del 24 dicembre 1983

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in
abbonamento Postate - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27
febbraio 2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti hanno durata annuale, solare:
gennaio-dicembre; rolling: 12 mesi dalla data
di sottoscrizione, e si intendono rinnovati,
in assenza di disdetta da comunicarsi entro
60 gg. prima della data di scadenza a mezzo
raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.
r.l. Strada 1 Pal. F6 Milanofiori
Assago (MI).
Servizio clienti: tel. 02 824761 -
e-mail: servizio.clienti@ipsoa.it -
www.ipsoa.it/servizioclienti

ITALIA - Abbonamento annuale: Euro 380,00

ESTERO - Abbonamento annuale: Euro 760,00

Prezzo copia: Euro 18,00

Arretrati: prezzo dell'anno in corso
all'atto della richiesta

A decorrere dal 1° gennaio 2002, a seguito dell'introduzione dell'Euro nell'ordinamento nazionale per effetto del D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213, tutti gli importi espressi in lire nelle vigenti disposizioni normative si intendono espressi in Euro, secondo il tasso di conversione ufficiale (1 EURO = Lire 1936,27).
Il provvedimento n. 213/98 disciplina inoltre le regole di arrotondamento secondo la natura degli importi da convertire.

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196.

La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Assago Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D. Lgs. n. 196/2003, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Centro Direzionale Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

Ispezioni 2017

Contenzioso: i nuovi ricorsi amministrativi

Pierluigi Rausei - Adapt professional fellow (*)

L'avvio dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) - istituito dal D.Lgs. n. 149/2015 e operativo dal 1° gennaio 2017 (per effetto del D.M. 28 dicembre 2016) - ha comportato anche la ridefinizione totale degli strumenti del contenzioso amministrativo disciplinati dal D.Lgs. n. 124/2004.

Tale rimodulazione si è contraddistinta con l'intervento legislativo che ha proceduto ridisegnando le competenze del Comitato per i rapporti di lavoro, introducendo un innovativo ricorso dinanzi al Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro ed eliminando qualsiasi contenzioso amministrativo avverso l'ordinanza-ingiunzione, che pertanto rimane impugnabile esclusivamente dinanzi all'autorità giudiziaria con il ricorso in opposizione ai sensi dell'art. 6, D.Lgs. n. 150/2011.

Il rilievo del nuovo sistema del contenzioso è delineato dalla lettera circolare dell'Ispettorato nazionale del lavoro n. 4 del 29 dicembre 2016.

Ricorso al Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro

Nell'ottica di revisione del contenzioso amministrativo, l'art. 11, D.Lgs. n. 149/2015 ha riscritto completamente l'art. 16, D.Lgs. n. 124/2004, introducendo, dal 1° gennaio 2017, una ipotesi di ricorso al Direttore della sede territoriale dell'Ispettorato nei confronti degli **atti di accertamento** adottati dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria di cui all'art. 13, comma 7, D.Lgs. n. 124/2004, che accertano, ai sensi dell'art. 13, legge n. 689/1981, violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale.

Autorità competente a ricevere e a decidere il nuovo ricorso amministrativo, dunque, è il Diret-

tore della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro competente per territorio.

I provvedimenti che possono formare oggetto di impugnazione sono i verbali di accertamento redatti da **ufficiali e agenti di polizia giudiziaria non appartenenti all'Ispettorato**.

La lett. circ. Ispettorato nazionale del lavoro n. 4/2016 specifica che i ricorsi amministrativi promossi ai sensi dell'art. 16, D.Lgs. n. 124/2004, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 149/2015, non hanno più ad oggetto l'ordinanza-ingiunzione, emessa ai sensi dell'art. 18, legge n. 689/1981, ma unicamente gli "atti di accertamento adottati dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria" di cui all'art. 13, comma 7, D.Lgs. n. 124/2004, vale a dire dagli "ufficiali e agenti di polizia giudiziaria (ad es. Guardia di finanza e Polizia di Stato)" che procedono all'accertamento delle "violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro" (art. 13, legge n. 689/1981). La lett. circ. INL n. 4/2016 precisa ulteriormente che "il riferimento agli atti di accertamento adottati "dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria di cui all'articolo 13, comma 7" - avverso i quali è dunque possibile adire il direttore della sede territoriale dell'Ispettorato - è evidentemente agli atti del personale ispettivo diverso da quello dell'Ispettorato, atteso peraltro che rispetto agli atti adottati da questi ultimi va utilizzato il diverso ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro".

La finalità esplicita della norma è quella di assicurare un'applicazione uniforme delle disposizioni in materia di lavoro, legislazione sociale, contribuzione e assicurazione obbligatorie, accanto, evidentemente, a quella di consentire al trasgres-

(*) L'Autore è anche dirigente dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Percorsi

sore di avere l'opportunità di difendere la propria posizione rispetto agli esiti degli accertamenti.

Si prevede così che **entro 30 giorni dalla notifica** dei provvedimenti ispettivi e sanzionatori il trasgressore ovvero l'obbligato in solido possono proporre uno specifico ricorso davanti al Capo dell'Ispettorato del lavoro. La lett. circ. INL n. 4/2016 precisa che il ricorso va proposto nel termine di trenta giorni dalla notifica dell'atto, chiarendo che, ai sensi del comma 1, lettera c), art. 11, D.Lgs. n. 149/2015, sussiste una interruzione dei termini di presentazione del ricorso a seguito di emanazione della diffida a regolarizzare in forza dell'art. 13, comma 5, D.Lgs. n. 124/2004. Soggetti legittimati alla proposizione del ricorso, in quanto interessati, sono, infatti, il **trasgressore** e l'**obbligato in solido** al pagamento delle sanzioni pecuniarie (ai sensi dell'art. 6, legge n. 689/1981) che hanno avuto notificato il verbale di accertamento da un agente o ufficiale di polizia giudiziaria non appartenente all'Ispettorato nazionale del lavoro. Gli stessi, peraltro, potranno agire personalmente oppure per il tramite del professionista del lavoro (art. 1, legge n. 12/1979) che da essi riceve specifica delega in tal senso.

Il ricorso deve essere presentato alla sede territoriale competente dell'Ispettorato, vale a dire, come chiarito dalla lett. circ. INL n. 4/2016, quella "nel cui ambito territoriale è stato adottato l'atto di accertamento da impugnare".

Il ricorso è presentato **in carta libera**, senza assoggettamento all'imposta di bollo, come già chiarito con riferimento ai previgenti ricorsi amministrativi dal Ministero del lavoro con nota del 23 settembre 2004, n. 1018. Come specificamente indicato nella lett. circ. INL n. 4/2016, al ricorso va allegato l'atto impugnato anche per consentire l'esatta individuazione dell'Autorità amministrativa che lo ha effettivamente adottato, alla quale l'ITL dovrà richiedere l'ulteriore documentazione necessaria o comunque utile per l'istruttoria della decisione.

Riguardo alla modalità operativa di trasmissione l'art. 2, comma 2, D.P.R. n. 1199/1971 prevede che il ricorso amministrativo può essere inoltrato "direttamente", quindi **a mano** presso la sede dell'ufficio, oppure "mediante lettera **raccomandata con avviso di ricevimento**", valendo in tal caso la data di spedizione come data di presentazione, si ritiene, peraltro, che le disposizioni in

materia di informatizzazione della pubblica amministrazione consentano di affermare, senza dubbio alcuno, che la **trasmissione a mezzo posta elettronica certificata** (a mezzo Pec agli indirizzi e-mail istituzionali) va considerata "equivalente alla presentazione personale".

Il ricorso deve essere **deciso** dal Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro **entro i 60 giorni successivi al ricevimento** dello stesso.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 16, comma 2, D.Lgs. n. 124/2004, decorso inutilmente il termine di 60 giorni assegnato per decidere, senza che la Direzione abbia adottato un provvedimento espresso di decisione, **il ricorso si intende respinto, operando un'ipotesi di silenzio-rigetto**. Nella lett. circ. INL n. 4/2016 si puntualizza che il ricorso va deciso nel termine di sessanta giorni dal ricevimento, spirato il quale il ricorso si intende respinto.

Con riferimento alla decisione tardiva, vale a dire all'eventuale provvedimento decisorio del Direttore dell'Ispettorato sopravvenuto sul ricorso amministrativo proposto (Cons. Stato, Ad. Plen., 24 novembre 1989, n. 16 e 4 dicembre 1989, n. 17) deve ritenersi che il potere di decidere il ricorso permane in capo all'autorità amministrativa adita, nonostante l'avvenuto decorso del termine di 60 giorni. La scadenza del termine, infatti, non integra un provvedimento tacito di rigetto, con la conseguenza che, il provvedimento tardivo rispetto allo spirare del termine fissato dalla legge per decidere il ricorso risulta pienamente valido e non impugnabile per violazione del *ne bis in idem* né per tardività.

Per espressa previsione di legge, la decisione del Direttore dell'Ispettorato territoriale deve avvenire "sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente" che deve essere "tempestivamente trasmessa dall'organo accertatore". La norma consente il **riesame** del provvedimento **sulla sola base della documentazione** che funge da presupposto e fondamento del ricorso amministrativo proposto, facendone conseguire l'inammissibilità della instaurazione di qualsiasi ulteriore contraddittorio diverso da quello meramente documentale fra ricorrente e amministrazione decidente.

La decisione, dunque, deve essere assunta sulla base di una istruttoria esclusivamente di natura documentale, acquisendo e valutando i documenti e gli elementi prodotti a corredo del ricorso dal trasgressore o dall'obbligato in solido. D'altro

canto, poiché tale documentazione e le relative informazioni devono essere trasmessi con tempestività dall'organo accertatore, appare ragionevole ritenere che l'organismo di vigilanza cui appartiene l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziaria da cui proviene il provvedimento oggetto di impugnativa provvederà ad inviare all'Ispettorato del lavoro anche gli atti che hanno formato il fascicolo della pratica degli accertamenti interessati, nonché una nota informativa sintetica utile ad illustrare gli elementi principali dell'accertamento.

Con riferimento alla istruttoria dei ricorsi amministrativi, sia le richieste istruttorie dell'Ispettorato territoriale all'organo di vigilanza interessato che la **trasmissione** della documentazione e delle informazioni, pur nel silenzio della legge, sembrano dover avvenire **in modalità telematica**, assicurando la trasmissione di tutta la documentazione necessaria ai fini della completezza e della correttezza dell'istruttoria del ricorso.

Il **provvedimento di riesame** a mezzo del quale il Direttore dell'Ispettorato decide il ricorso avverso gli atti di accertamento degli organi diversi dall'Ispettorato medesimo, deve essere notificato al ricorrente e, nello stesso tempo, all'organo accertatore.

La decisione può avere tre differenti contenuti:

- "**eliminatorio**", per cui all'esito dell'accoglimento favorevole del ricorso il verbale di accertamento viene ad essere annullato e il ricorrente non sarà più soggetto alle relative pretese da parte dell'organo accertatore;
- "**confermativo**", quando la decisione del Direttore dell'Ispettorato conferma integralmente il provvedimento accertativo impugnato;
- "**innovativo**" se il provvedimento di riesame modifica, in tutto o in parte, il verbale di accertamento, rideterminandone i contenuti o gli importi sanzionatori, per cui all'esito della decisione saranno i nuovi elementi rideterminati a caratterizzare l'effettivo quadro sanzionatorio cui sono tenuti il trasgressore e l'obbligato in solido.

Trattandosi di provvedimento decisorio di riesame, la decisione del Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro deve essere corredata da una **logica e coerente motivazione**, ai sensi dell'art. 3, legge n. 241/1990, che non può strutturarsi come semplice riferimento confermativo delle ragioni dell'atto impugnato (*per relationem*), dovendo, invece, ripercorrere in modo diretto, anche se sinteticamente, il percorso logico motiva-

zionale seguito dall'organo monocratico decidente del ricorso.

Infine, la decisione del Direttore dell'Ispettorato del lavoro sembra caratterizzarsi quale atto definitivo e come tale **non ulteriormente impugnabile**, in considerazione del fatto che all'esito del provvedimento di riesame non seguirà alcun atto nel caso di decisione eliminativa, mentre dopo la valutazione confermativa o innovativa il procedimento sanzionatorio amministrativo procederà con l'ulteriore fase della adozione della ordinanza-ingiunzione da parte dello stesso Direttore dell'Ispettorato del lavoro, possibile oggetto di ricorso giudiziario ai sensi dell'art. 6, D.Lgs. n. 150/2011.

Ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro presso l'Ispettorato del lavoro

Secondo la medesima prospettiva riformatrice che ha interessato il ricorso di cui all'art. 16, D.Lgs. n. 124/2004, il D.Lgs. n. 149/2015 ha riscritto integralmente anche la disciplina dell'art. 17, D.Lgs. n. 124/2004 relativamente al ricorso amministrativo al Comitato per i rapporti di lavoro.

A sostituire il Comitato regionale per i rapporti di lavoro presso la DIL, dunque, viene istituito, dal 1° gennaio 2017, presso le competenti sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro il "Comitato per i rapporti di lavoro", composto dal Direttore preposto alla sede territoriale dell'Ispettorato, che riveste funzioni di Presidente, dal direttore dell'Inps e dal direttore dell'Inail del capoluogo di regione dove ha sede l'Ispettorato competente.

Con riferimento alla collocazione del Comitato per i rapporti di lavoro, poiché la norma prevede testualmente che "ogni riferimento alle direzioni interregionali, regionali o territoriali del lavoro contenuto in provvedimenti di legge o in norme di rango secondario è da intendersi, in quanto compatibile, alla sede territorialmente competente dell'Ispettorato", esso è istituito presso le sedi interregionali dell'Ispettorato nazionale del lavoro, come già operanti presso le analoghe sedi ministeriali di Milano, Venezia, Roma e Napoli, in questo senso deponendo il testo del D.P.C.M. 23 febbraio 2016, poi esplicitato chiaramente nella lett. circ. Ispettorato nazionale del lavoro n. 4 del 29 dicembre 2016, la quale ha specificato gli ambiti territoriali di competenza per la presentazione dei ricorsi:

Percorsi

IIL MILANO	IIL VENEZIA	IIL ROMA	IIL NAPOLI
Liguria	Emilia Romagna	Abruzzo	Basilicata
Lombardia	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Campania
Piemonte	Marche	Sardegna	Calabria
Valle d'Aosta	Veneto	Toscana	Molise
		Umbria	Puglia

Quanto al funzionamento del Comitato l'art. 17, comma 1, ultimo periodo, D.Lgs. n. 124/2004 si preoccupa di precisare che a quanti lo compongono non spettano compensi, rimborsi spese né indennità di missione, chiarendo che il Comitato deve funzionare con le risorse già assegnate senza nessun aggravio per le finanze pubbliche.

Sono **provvedimenti impugnabili** dinanzi al Comitato per i rapporti di lavoro soltanto gli atti di accertamento - più correttamente i verbali unici di accertamento e notificazione - dell'Ispettorato nazionale del lavoro e degli Enti previdenziali e assicurativi.

La circ. n. 24/2004 ha chiarito (con riferimento all'originario ricorso al Comitato regionale) che vanno intesi quali atti di accertamento gli atti di notificazione degli illeciti amministrativi emanati dal personale ispettivo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, legge n. 689/1981, vale a dire, alla luce delle disposizioni contenute nell'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, secondo le indicazioni dell'art. 15, commi 1 e 2, D.M. 15 gennaio 2014, il **verbale unico di accertamento e notificazione**, non, quindi, il verbale di primo accesso ispettivo del quale rimane esclusa la ricorribilità. La circ. n. 16/2010 ha chiarito che nessun ricorso al Comitato potrà essere presentato a fronte dell'avvenuto pagamento delle sanzioni amministrative nella misura ridotta di cui all'art. 16, legge n. 689/1981, giacché, il pagamento in tal caso (c.d. "conciliazione amministrativa") estingue il procedimento sanzionatorio e rende, pertanto, definitivamente inoppugnabile, per avvenuta acquiescenza, l'accertamento definito con il provvedimento sanzionatorio stesso. La lett. circ. INL n. 4/2016 evidenzia che dal 1° gennaio 2017 possono formare oggetto di ricorso al Comitato "unicamente gli atti di accertamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ivi compresi quelli adottati dal personale ispettivo proveniente dagli Istituti previdenziali".

D'altra parte, il Comitato è destinatario soltanto dei ricorsi, avverso i predetti atti di accertamento, che hanno ad **oggetto la sussistenza o la differente qualificazione dei rapporti** di lavoro oggetto degli accertamenti ispettivi.

Quanto all'oggetto l'art. 17, comma 2, fa esplicito riferimento al contenuto degli atti ricorribili che deve riguardare la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro da cui scaturiscono le violazioni rilevate ed il conseguente apparato sanzionatorio (lett. circ. INL n. 4/2016). Con riferimento alla **sussistenza del rapporto di lavoro**, il Comitato non deve prescindere dai fatti storici accertati direttamente dal verbalizzante o avvenuti in sua presenza, i quali possono essere messi in discussione soltanto mediante l'attivazione della procedura per querela di falso, con evidente riguardo alle attestazioni verbalizzate dai funzionari ispettivi circa l'attività lavorativa svolta all'atto dell'accesso ispettivo dalle persone trovate intente al lavoro. Con riferimento alla impugnabilità dei provvedimenti relativi alla maxisanzione contro il lavoro sommerso (secondo le indicazioni ministeriali offerte con riferimento al ricorso al preesistente Comitato regionale) la ricorribilità *ex art. 17*, D.Lgs. n. 124/2004 deve ritenersi ammissibile soltanto se il ricorso ha ad oggetto la contestazione della sussistenza del rapporto di lavoro intercorrente tra il datore di lavoro e il lavoratore d'opera. L'oggetto del ricorso e, quindi, della decisione del Comitato, nelle ipotesi di **qualificazione del rapporto di lavoro**, deve comunque intendersi riferito soltanto alla "individuazione della tipologia contrattuale", nella quale devono essere inquadrate le prestazioni lavorative, senza che il Comitato possa entrare nel merito agli altri aspetti di natura normativa o contrattuale. In argomento l'Inps con messaggio n. 1708 del 30 gennaio 2014, richiamando la nota del Ministero del lavoro n. 2653 del 5 febbraio 2013, ha affermato che il ricorso *ex art. 17*,

D.Lgs. n. 124/2004 deve applicarsi a tutte le tipologie contrattuali originate dalla sussistenza di un rapporto di lavoro, mentre la competenza residuale dei Comitati Inps riguarda le ipotesi in cui non rileva una diversa qualificazione del rapporto di lavoro, in chiave subordinata o non subordinata.

Se il ricorrente, nel formulare le proprie difese per la insussistenza o la diversa qualificazione del rapporto di lavoro, solleva anche **profili di irregolarità di natura procedimentale o comunque formale**, il Comitato è tenuto ad esaminare e decidere anche su questi aspetti, per evidenti ragioni di economicità dell'agire amministrativo, potendo annullare o riformare l'atto impugnato e riesaminato anche soltanto per vizi di forma o di procedura.

Soggetti **legittimati a proporre il ricorso** amministrativo al Comitato per i rapporti di lavoro sono il trasgressore e l'obbligato solidale che si sono visti notificare il verbale di accertamento e notificazione dall'Ispettorato del lavoro o da un ente previdenziale o assicurativo.

Il ricorso deve essere **presentato in carta libera** entro il termine perentorio di **30 giorni dalla notifica** del provvedimento sanzionatorio contro cui si ricorre alla sede territoriale competente dell'Ispettorato.

Peraltro, se l'art. 2, comma 2, D.P.R. n. 1199/1971 prevede che il ricorso amministrativo può essere inoltrato "direttamente", quindi a mano presso la sede dell'ufficio, oppure "mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento", valendo in tal caso la data di spedizione come data di presentazione, le disposizioni in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione consentono di affermare che **la trasmissione a mezzo posta elettronica certificata** va considerata "equivalente alla presentazione personale".

Riguardo al termine, peraltro, alla luce dell'art. 13, comma 4, lett. e), D.Lgs. n. 124/2004 (secondo cui è elemento essenziale della verbalizzazione "l'indicazione degli strumenti di difesa ... con specificazione dei termini di impugnazione"), il verbale unico di accertamento e notificazione contenente anche la diffida a regolarizzare deve essere impugnato nel suo complesso dovendosi individuare **un unico termine per la presentazione del ricorso** amministrativo ai sensi all'art. 17, D.Lgs. n. 124/2004.

In argomento è intervenuta la circ. n. 41/2010 rilevando che, in presenza di una pluralità di violazioni distinte, talune diffidabili e altre non soggette a diffida, l'interruzione dei termini per la presentazione del ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro deve valere, indistintamente, per tutte le tipologie di illecito contestate nell'unico verbale di accertamento e notificazione. La circolare citata si occupa anche della **decorrenza del termine per la proposizione del ricorso** amministrativo ai sensi dell'art. 17, D.Lgs. n. 124/2004, in ragione delle tipologie di violazioni amministrative contestate nel verbale: **illeciti diffidabili** - se il verbale di accertamento e notificazione contiene la contestazione esclusivamente di illeciti le cui inosservanze sono comunque materialmente sanabili e, pertanto, diffidabili, il ricorso va presentato nei 30 giorni che decorrono dopo i 45 giorni (dalla notificazione del verbale) previsti per il procedimento di diffida a regolarizzare (30 fissati per la regolarizzazione delle inosservanze e 15 stabiliti ai fini del pagamento della sanzione minima); **illeciti non diffidabili** - se il verbale di accertamento e notificazione contiene soltanto illeciti non soggetti a diffida a regolarizzare, invece, il termine di 30 giorni per la proposizione del ricorso amministrativo decorre direttamente dalla notifica del verbale stesso. Inoltre, la circ. n. 41/2010, come confermato anche dalla successiva circ. n. 10/2011, muovendo dalla differente individuazione del *dies a quo* per la proposizione del ricorso al Comitato quando nel verbale di accertamento e notificazione sono contestati illeciti diffidabili e non diffidabili, ritenendo opportuno fissare un unico momento temporale a far data dal quale è possibile all'ispezionato attivare il ricorso amministrativo, sceglie di uniformare la decorrenza al termine più ampio previsto per le violazioni soggette a diffida a regolarizzare. Infine, si tenga presente che l'art. 22, D.Lgs. n. 151/2015 ha riconosciuto un termine di regolarizzazione più ampio per la diffida relativa alla maxisanzione contro il sommerso (120 giorni), che inevitabilmente si riflette anche sulla proposizione degli strumenti di contenzioso. Nella lett. circ. INL n. 4/2016 si segnala espressamente che "i ricorsi vanno inoltrati nel termine già previsto di trenta giorni dalla notifica dell'atto di accertamento per essere decisi, con provvedimento motivato, nel termine di novanta giorni dal ricevimento, il cui inutile decorso determina il silenzio

Percorsi

rigetto". La stessa lett. circ. INL n. 4/2016, tuttavia, precisa che sussiste una interruzione dei termini di presentazione del ricorso a seguito di emanazione della diffida a regolarizzare in forza dell'art. 13, comma 5, D.Lgs. n. 124/2004.

Per quanto attiene alla decisione, si prevede che il Comitato deve **decidere** il ricorso, **con provvedimento motivato**, entro 90 giorni dal ricevimento dello stesso, **sulla base della documentazione** prodotta dal ricorrente nonché di quella in possesso dell'Ispettorato ovvero trasmessa dall'Ente previdenziale ed assicurativo che ha effettuato gli accertamenti.

Possono essere allegati documenti e atti idonei a comprovare le tesi difensive esposte, tenendo presente che la decisione verrà adottata senza ulteriore attività istruttoria e senza audizione delle parti. La decisione del Comitato, infatti, è predisposta sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e dall'organo accertatore. Peraltro, le caratteristiche dell'istruttoria dei ricorsi amministrativi disciplinati dal D.Lgs. n. 124/2004, anche dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 149/2015, spinge a sottolinearne la natura esclusivamente documentale destinata unicamente a consentire il riesame del provvedimento sulla sola base, appunto, della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella che proviene dall'organismo di vigilanza che ha adottato il provvedimento. Da qui l'impossibilità di individuare un soggetto "contro-interessato" e, conseguentemente, l'inammissibilità dell'instaurazione di qualsiasi ulteriore contraddittorio diverso da quello meramente documentale fra ricorrente e amministrazione (circ. n. 16/2010). In sede istruttoria, d'altronde, si ritiene che tutti gli uffici interessati debbano trasmettere e ricevere la documentazione relativa ai ricorsi amministrativi di norma in via telematica, mediante scansione digitale e invio a mezzo posta elettronica. La lett. circ. INL n. 4/2016 circa le modalità di presentazione svolgimento della fase istruttoria richiama le istruzioni impartite nella lett. circ. Ministero del lavoro n. 1106/2015, che ha assegnato la trattazione della prima istruttoria dei ricorsi agli uffici territoriali aventi sede nei capoluoghi di Regione diversi da quelli su cui insistono gli Ispettorati interregionali del lavoro, riservando direttamente agli Ispettorati interregionali la trattazione dei ricorsi provenienti dagli Ispettorati territoriali situati nelle Regioni sedi degli stessi.

La decisione, supportata da una logica e coerente motivazione, potrà presentare tre differenti tipologie, da cui conseguono effetti differenti anche in ragione del tipo di provvedimento impugnato:

- **eliminatória**: il provvedimento viene annullato, nessuna azione sanzionatoria né di recupero contributivo o assicurativo potrà fare seguito all'iniziale accertamento ispettivo;

- **confermativa**: la decisione del Comitato conferma integralmente il provvedimento impugnato, al quale faranno seguito le successive fasi procedurali, di carattere sanzionatorio amministrativo o recuperatorio contributivo;

- **innovativa**: la decisione del Comitato ridetermina la misura e l'oggetto dell'accertamento, modificando, in tutto o in parte il provvedimento impugnato, ammettendo a prosecuzione delle successive fasi procedurali, sanzionatorie amministrative e contributive, i contenuti novellati rispetto all'accertamento ispettivo e alle contestazioni e pretese originarie.

La decisione del ricorso ha **effetto vincolante per le amministrazioni interessate**, che fanno parte del collegio decidente, ne deriva che esse non possono promuovere in sede giudiziaria un'eventuale azione di accertamento volta a vanificare la portata della decisione assunta dal Comitato.

Anche in questo caso, come nel ricorso *ex art. 16*, D.Lgs. n. 124/2004, permane la previsione del **silenzio rigetto**, giacché decorso inutilmente il **termine di 90 giorni fissato per la decisione** del Comitato il ricorso deve intendersi respinto.

Con riferimento alla decisione tardiva deve ritenersi che il potere di decidere il ricorso permane in capo all'autorità amministrativa adita, nonostante l'avvenuto decorso del termine di 90 giorni, perché la scadenza del termine non integra un provvedimento tacito di rigetto e il provvedimento tardivo risulta pienamente valido e non impugnabile per violazione del *ne bis in idem* né per tardività (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 16/1989 e n. 17/1989).

Il provvedimento decisorio di riesame, a mezzo del quale il Comitato per i rapporti di lavoro decide il ricorso, deve essere notificato al ricorrente e, nello stesso tempo, all'organismo di vigilanza che ha adottato l'atto.

Infine, con riguardo alla impugnabilità della decisione del Comitato che respinge il ricorso *ex art. 17*, D.Lgs. n. 124/2004, deve ritenersi **inammissibile qualsiasi impugnazione giudiziale del-**