
La “nuova” maxisanzione contro il sommerso

L'art. 5 del “Collegato Lavoro” modifica la disciplina sanzionatoria per l'occupazione di lavoratori “in nero”, introducendo importanti novità soprattutto per quanto concerne il campo di applicazione. La fattispecie sanzionatoria è infatti l'impiego di lavoratori “subordinati” che non siano stati preventivamente oggetto di comunicazione al Centro per l'impiego. Inoltre il potere di adottare il provvedimento non è più di esclusiva competenza del personale ispettivo del Ministero del lavoro ma risulta esteso anche agli “organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza”.

Altre importanti novità riguardano l'introduzione di una ipotesi meno grave di lavoro “nero”, l'applicabilità della diffida di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004 e specifiche disposizioni comunicazionali nell'ambito del settore turistico.

1. Premessa

Il “Collegato Lavoro” torna a modificare, dopo l'intervento del 2006, l'art. 3 del D.L. n. 12/2002 (conv. da L. n. 73/2003), riscrivendo la fattispecie sanzionatoria legata all'occupazione dei lavoratori “in nero”. Prima del Collegato l'occupazione di manodopera irregolare era punita “a 360°”; il Legislatore sanzionava tout court “l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria”, con ciò lasciando ampi margini interpretativi in ordine alla tipologia di rapporti di lavoro che potevano essere ricompresi nell'ambito applicativo della norma; senza contare le difficoltà interpretative in ordine alla individuazione delle “scritture” o della “documentazione obbligatoria” che, in relazione a ciascuna tipologia contrattuale, potesse ritenersi utile a comprovare la regolarità del rapporto di lavoro instaurato.

Queste prime problematiche sembrano aver spinto dunque il Legislatore a riformulare la fattispecie sanzionatoria individuando, per prima cosa, la documentazione in assenza della quale il rapporto può considerarsi in tutto e per tutto un rapporto di lavoro “in nero”.

2 Nozione di lavoratore “in nero”

Come detto, la nuova maxisanzione cambia – introducendo un elemento di estrema semplificazione – la nozione di lavoratore “in nero”. Se prima del Collegato il lavoratore “in nero” era il lavoratore “non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria”, ora il lavoratore “in nero” è il soggetto rispetto al quale non si è provveduto ad effettuare la “preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro” al Centro per l'impiego. In altre parole, in mancanza di tale adempimento, si ha una presunzione relativa (v. § 3) circa l'irregolarità del rapporto di lavoro instaurato.

Sotto un profilo strettamente giuridico la scelta, di per sé condivisibile, desta un minimo di perplessità in ragione del fatto che uno stesso inadempimento (la mancata comunicazione anticipata al Centro per l'impiego) sembra essere in realtà sanzionato due volte: una volta dalla norma in esame e un'altra volta dall'art. 19 del D.Lgs. n. 276/2003, che punisce l'omesso invio della comunicazione con una sanzione amministrativa da € 100 ad € 500. Sul punto sarà dunque opportuno un intervento chiarificatore del Ministero del lavoro anche se, a parere di chi scrive, sembra doversi propendere per una soluzione di alternatività: laddove trova applicazione la maxisanzione la condotta materiale è già stata evidentemente presa in considerazione dal Legislatore; pertanto l'omessa comunicazione al Centro per l'impiego punita dall'art. 19 citato troverà applicazione solo nelle ipotesi residuali in cui sia data comunque prova della regolarità del rapporto di lavoro.

2.1 Sanzionabilità del solo lavoro subordinato irregolare

I lavoratori “in nero” di cui tratta la norma, inoltre, sono individuati dal Legislatore nei soli lavoratori subordinati. La nuova maxisanzione è quindi decisamente più limitata nel suo ambito di applicazione, con ciò tornato ad applicarsi nei confronti delle medesime tipologie di impiego sanzionate prima del 2006. La scelta di limitare la sanzione ai rapporti (“in nero”) subordinati costituisce una scelta politicamente condivisibile, sol se si pensa che nella sua precedente versione la norma colpiva, anche pesantemente, forme di impiego di carattere autonomo o familiare che probabilmente non meritavano reazioni sanzionatorie così forti da parte dell'ordinamento. In passato, infatti, sulla scorta del previgente testo normativo, il Ministero del lavoro riteneva applicabile la maxisanzione anche nelle ipotesi di rapporti di lavoro dei collaboratori familiari che, partecipando al lavoro aziendale, fossero inquadrabili come coadiuvanti delle imprese familiari e conseguentemente soggetti all'obbligo di iscrizione nel libro matricola. Lo stesso valeva per i coadiuvanti delle imprese artigiane, che dovevano essere iscritti alla gestione speciale INPS e per i soci di attività commerciale che, ai sensi dell'art. 4, n. 7) D.P.R. 1124/1965, dovevano essere iscritti sul libro matricola. Inoltre, anche in presenza di una prestazione lavorativa del socio dell'impresa artigiana che partecipasse al lavoro aziendale ai

sensi della L. n. 613/1966 e della L. n. 662/1996, senza che lo stesso fosse iscritto alla Gestione speciale INPS, era possibile applicare la maxisanzione.

Sotto un profilo tecnico-procedimentale, inoltre, l'applicazione della sanzione a rapporti di natura autonoma poneva il problema della individuazione delle "scritture o altra documentazione obbligatoria" in assenza delle quali il rapporto potesse considerarsi non regolare. Basti pensare, al riguardo, ai rapporti di lavoro autonomo occasionale ai sensi dell'art. 2222 c.c., rispetto ai quali non sussiste l'obbligo di comunicazione al Centro per l'impiego o alcun altro obbligo comunicazionale nei confronti della Pubblica Amministrazione, mentre l'obbligo di versamento contributivo è solo eventuale.

La nuova formulazione normativa non è comunque del tutto esente da problematiche applicative in quanto la sanzionabilità dei soli rapporti di lavoro subordinato pone, in via propedeutica, un "obbligo di qualificazione" del rapporto da parte del personale ispettivo. In altri termini, sarà necessario prima di tutto verificare se l'attività prestata sia stata resa in regime di subordinazione e, solo successivamente, sarà possibile applicare la sanzione. Ciò potrebbe determinare, così come avvenuto in passato, un aumento del contenzioso legato proprio alla qualificazione del rapporto di lavoro. In altre parole, al fine di andare esenti dalla sanzione, i datori di lavoro potrebbero instaurare dei contenziosi – notoriamente più problematici in termini di pronosticabilità della decisione giudiziale – per affermare l'autonomia del rapporto di lavoro instaurato al fine di evitare l'applicazione della sanzione.

2.2 Esclusione del lavoro domestico

Nell'ambito della subordinazione, inoltre, il Legislatore ha previsto l'inapplicabilità della sanzione con riferimento ai datori di lavoro domestico. Anche in tale ipotesi occorrerà, da parte del Ministero del lavoro, un chiarimento in ordine alla individuazione esatta dei rapporti di lavoro esclusi dall'ambito applicativo della sanzione. È tuttavia presumibile che i rapporti in questione siano quelli degli "addetti con continuità al funzionamento della vita familiare" (addetti alle pulizie, colf, badanti ecc.), come definiti normalmente dai contratti collettivi di settore.

Certamente, ieri come oggi, l'esclusione del lavoro domestico dall'applicazione del disposto normativo lascia comunque intatta la possibilità di applicare la sanzione con riferimento all'impiego di lavoratori domestici in altre attività non rientranti nelle loro mansioni abituali. Come chiarito dal Ministero del lavoro già con lettera circolare del 4 luglio 2007, infatti, anche in tali casi è possibile l'applicabilità della maxisanzione "nell'ipotesi in cui il datore di lavoro utilizzi il lavoratore domestico in altra attività imprenditoriale o professionale". Ad esempio, qualora il datore di lavoro utilizzi il lavoratore domestico la mattina per svolgere attività di pulizia nella propria abitazione e nel pomeriggio come segretario nel proprio studio professionale sarà passibile di sanzione proprio con riferimento a quest'ultima attività esercitata dal lavoratore. Il Ministero, infatti, precisa che la legge non esclude che tra i medesimi soggetti possano instaurarsi contemporaneamente più rapporti di lavoro o di collaborazione né, d'altra parte, consente che la regolare instaurazione di uno dei due rapporti escluda l'obbligo di assolvere correttamente anche agli adempimenti relativi al secondo rapporto di lavoro.

3 La condotta di illecita occupazione

Un altro interessante spunto di riflessione può essere rappresentato dalla definizione di "condotta di illecita occupazione".

Come detto, con le precedenti disposizioni veniva sanzionato l'impiego di lavoratori "non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria". La condotta di illecita occupazione del datore di lavoro si realizzava con l'instaurazione, di fatto, di un rapporto di lavoro privo di una qualsiasi delle forme di pubblicità che la legge richiede ai fini della qualifica di lavoro regolare.

Le forme di registrazione o documentazione idonee ad individuare il rapporto di lavoro instaurato potevano essere qualsiasi atto che dimostrasse l'effettiva e regolare instaurazione del rapporto di lavoro. Si pensi ad esempio ad un contratto di assunzione, ad un prospetto paga, ad un cartellino timbrato del lavoratore: tutti questi potevano essere considerati "scritture o altra documentazione obbligatoria".

Con le disposizioni contenute nel "Collegato Lavoro" è espressamente previsto dalla norma che le sanzioni non trovano applicazione qualora, esclusivamente dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzino comunque la volontà di non occultare il rapporto di lavoro anche se trattasi di differente qualificazione.

Riteniamo di particolare importanza definire cosa si intenda precisamente con "adempimenti di carattere contributivo" perché, a parere di chi scrive, la nuova formulazione del testo normativo non è così estensiva come quella precedente, ma prevede la possibilità di escludere esclusivamente adempimenti di natura contributiva.

Si pensi al caso di seguito prospettato:

ESEMPIO

-
- Rapporto di lavoro costituito il giorno 5 marzo
 - Comunicazione preventiva di assunzione al Ministero del Lavoro dimenticata
 - Contratto di assunzione regolarmente consegnato al lavoratore, nello stesso giorno di assunzione.

Rispetto a quanto si poteva prospettare in precedenza, la lettera o contratto di assunzione non possono certamente essere definiti “*adempimenti di carattere contributivo*”.

Si ritiene pertanto che, se la verifica ispettiva avvenisse in data 5 marzo o nei giorni immediatamente successivi, troverebbe piena applicazione la maxisanzione per lavoro nero.

Se la visita ispettiva avvenisse in data 12 aprile, l'azienda:

- potrebbe, con qualche giorno di anticipo rispetto alla scadenza, aver adempiuto alla elaborazione e stampa del Libro Unico del Lavoro;
- potrebbe non aver ancora elaborato il “LUL”.

Nel secondo caso, indubbiamente il regime sanzionatorio opererà come nell'esempio precedente: maxisanzione per lavoro nero.

Nel primo caso, invece, diventa interessante la valutazione se il Libro Unico del Lavoro possa o meno essere considerato come “*adempimento di tipo contributivo*” anche se, a parere di chi scrive, si ritiene un po' forzata una definizione in tal senso. Vero è che il LUL è un libro obbligatorio, ma definirlo un “*adempimento di tipo contributivo*” forse è un po' imprudente in questo contesto.

Se invece la visita ispettiva avesse luogo dal mese di maggio certamente ci sarebbero tutti gli adempimenti di carattere contributivo atti a dimostrare la non volontà del datore di lavoro di occultare il rapporto di lavoro. Si pensi, ad esempio, oltre che alla stampa del LUL, anche al versamento dei contributi con modello F24 entro il sedicesimo giorno del mese successivo a quello di competenza delle retribuzioni o alla denuncia UNIEMENS che, dal 2010, ha sostituito il modello DM10 ed accorpato il modello EMENS.

4 La maxisanzione per i rapporti in nero regolarizzati

Altra novità di rilevante interesse in materia di maxisanzione è rappresentata da una nuova “sanzione leggera” che va ad applicarsi ai rapporti di lavoro instaurati “in nero” e regolarizzati prima dell'accesso ispettivo.

Viene previsto che, in luogo delle sanzioni amministrative ordinarie previste per i rapporti di lavoro nero, nel caso in cui il lavoratore abbia iniziato l'attività in modo irregolare e sia successivamente stato assunto regolarmente (ovviamente prima dell'intervento ispettivo) la sanzione da applicarsi venga stabilita da una somma minima di € 1.000 ad una massima di € 8.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di € 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare.

Come chiarito in precedenza, la norma precisa chiaramente che, affinché il trasgressore possa “godere” di questa particolare riduzione, occorre che vi sia stata occupazione regolare successiva. A parere di chi scrive tale disposizione può essere estesa anche ai rapporti di lavoro già interrotti, ma per i quali venga accertata una attività “in nero” successivamente sanata.

Come nel caso delle sanzioni ordinarie, anche per le sanzioni cui si tratta, non è previsto un “divieto di diffida” (v. *infra*), pertanto sembra logico ritenere che sia pienamente applicabile l'istituto previsto dal D.Lgs. n. 124/2004. La conseguenza, dal punto meramente operativo, è che le sanzioni applicate aderendo all'istituto della diffida diventeranno € 1.000 euro (somma minima) maggiorata di € 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare (rispetto alle 3.000 oltre alle 150 a giornata della precedente disposizione).

5 Competenza all'irrogazione della maxisanzione

La sfera dei soggetti competenti all'irrogazione della maxisanzione è stata oggetto di profonde modifiche negli ultimi anni.

In precedenza, al momento della sua introduzione, l'art. 3 comma 5 del D.L. n. 12/2002 (conv. da L. n. 73/2002) prevedeva la competenza della Agenzia delle Entrate alla irrogazione della sanzione amministrativa. Inoltre, il comma 3 della norma stabiliva che l'importo sanzionatorio fosse pari ad una somma dal 200% al 400%, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione.

La previsione sanzionatoria, così come strutturata, presentava alcune imperfezioni tecnico-normative che comportavano la possibilità, in sede di applicazione, di una punizione sostanzialmente irragionevole, tant'è che la disposizione medesima è stata oggetto di una dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza Corte costituzionale n. 144/2005) nella parte in cui non ammetteva “*la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare avesse avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione*”.

Successivamente, la L. n. 248/2006 ha inserito, in sede di conversione del D.L. n. 223/2006 (cosiddetto decreto Bersani), l'art. 36 *bis* recante "Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro", modificando profondamente la "maxisanzione del lavoro nero" già prevista dal D.L. n. 12/2002. Sono state così modificate le norme sul calcolo dell'importo sanzionatorio e quella che individuava i soggetti incaricati alla irrogazione della sanzione, prevedendo la competenza esclusiva alla "Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente".

Il "Collegato Lavoro" modifica nuovamente il D.L. n. 12/2002 prevedendo che alla irrogazione delle sanzioni previste provvedono gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza. Sarà poi sempre la Direzione provinciale del lavoro competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'art. 17 della L. n. 689/1981 ad emanare l'eventuale ordinanza ingiunzione.

In altre parole con le nuove disposizioni il personale ispettivo sia del Ministero del lavoro che dell'Inps, dell'Inail, dell'Enpals ma anche dell'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, sarà tenuto alla irrogazione della sanzione, che quindi non sarà più di esclusiva competenza della Direzione provinciale del lavoro.

6 Applicabilità della diffida

La nuova formulazione normativa omette di ripetere l'inciso secondo cui è inapplicabile, con riferimento alla procedura sanzionatorio in questione, la diffida di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

La scelta del Legislatore non può non voler significare l'applicazione dell'istituto, con tutte le conseguenze che ne derivano sia in ordine alla individuazione delle attività necessarie alla regolarizzazione della violazione, sia in ordine alla commisurazione dell'importo sanzionatorio.

Sotto il primo aspetto, l'attività utile alla regolarizzazione del rapporto non può che consistere, innanzitutto, nella comunicazione dello stesso al Centro per l'impiego, con indicazione della data di "effettiva" occupazione del lavoratore; va infatti evidenziato che la regolarizzazione della violazione deve svolgersi anche sotto un profilo "pubblicistico" e cioè deve consentire al sistema pubblico di monitorare correttamente l'andamento occupazionale; si ritiene dunque che non siano corrette comunicazioni di assunzione che riportino quale data di assunzione quella dell'accertamento ispettivo (come tuttavia alle volte avviene).

Non vanno poi dimenticate le altre attività utili alla regolarizzazione del rapporto, quali la consegna del contratto (ovvero di copia della comunicazione al Centro per l'impiego), la eventuale formazione e informazione, gli eventuali obblighi di versamento contributivo ecc.

Una volta regolarizzato tali situazioni il trasgressore potrà dunque essere ammesso al pagamento della sanzione minima – secondo il nuovo disposto dell'art. 5 del Collegato – ossia una sanzione di € 1.500 (più € 150 per ogni giornata di effettivo lavoro) ovvero di € 1.000 (più € 30 per ogni giornata di effettivo lavoro) nelle ipotesi di "parentesi di nero" (v. § 4).

7 Sanzione contributiva

Come noto la maxisanzione sul lavoro sommerso non era la sola che gravava sul trasgressore, poiché il comma 7 dell'art. 36 *bis* del D.L. n. 223/2006 stabiliva anche che l'importo delle sanzioni civili, connesse all'omesso versamento dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore occupato in nero, non potesse essere inferiore ad € 3.000 indipendentemente dalla durata della prestazione accertata.

Poiché la norma si riferiva all'omesso versamento (termine che analizzeremo in seguito) dei contributi e premi, la sanzione veniva disposta tanto dall'INPS, quanto dall'INAIL (quanto, se interessato, dall'ENPALS).

Nel caso in cui venisse accertato lavoro nero ed omessa contribuzione dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi, al trasgressore sarebbe stata applicata:

- * la maxisanzione del lavoro sommerso (minimo di € 1.500 massimo di € 12.000, più € 150 a giornata) non diffidabile. Partendo da un doppio del minimo la sanzione applicabile non poteva essere inferiore ad euro 3.150 considerando un solo giorno di violazione;
- * la sanzione per omessa contribuzione INPS, pari al 30% dei contributi omessi su base annua, ma con un importo minimo di € 3.000 euro per lavoratore;
- * la sanzione per omesso versamento dei premi INAIL, pari al 30% dei premi omessi su base annua, ma con un importo minimo di € 3.000 euro per lavoratore;
- * se l'azienda era interessata ad inquadramento Enpals (lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico) la relativa sanzione amministrativa per omessa contribuzione pari al 30% dei contributi omessi su base annua, ma anche in questo caso con un importo minimo di euro 3.000 euro per lavoratore.

Con la previsione normativa prevista dal Collegato la sanzione per omessa contribuzione – calcolata nei modi descritti – è ora invece incrementata del 50%. La sanzione pertanto sarà del 45% su base annuale (aumento di 50% rispetto al 30%), con un limite massimo (rimasto uguale) pari al 60%.

Tale norma prevede decisamente un inasprimento delle sanzioni dal punto di vista quantitativo, ma elimina ragionevolmente il limite minimo previsto precedentemente pari a € 3.000.

Interessante poi è affrontare il campo di applicazione del regime sanzionatorio poiché questo non ha subito modifiche dalle precedenti alle attuali disposizioni normative.

Le sanzioni infatti venivano (e verranno) irrogate solo in caso di omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore. La disposizione è quindi applicabile solo nel momento in cui siano effettivamente scaduti i termini per il pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali relativi al periodo di paga in corso al momento dell'accertamento.

ESEMPIO

Caso di ispezione intervenuta in data 18 marzo, nella quale viene accertato che il lavoratore è occupato in nero dal giorno 2 dello stesso mese.

La data per il versamento dei contributi previdenziali deve ancora scadere (scadrà il 16 aprile), così come l'INAIL (che prevede, come noto, di termini ben più lunghi per l'autoliquidazione).

Nel caso in esame, dunque, il datore di lavoro sarà soggetto alla sola massimizzazione in quanto al momento dell'accesso non è stata rilevata alcun debito contributivo (come detto, in scadenza solo il giorno 16 aprile).

Va rilevato che la categoria dei "datori di lavoro agricoli" è in qualche modo favorita, considerato che per gli adempimenti (sia versamento sia denunce) per il settore in questione sono previsti dei termini più lunghi.

8 Termine per la comunicazione di assunzione nel settore turismo

Il Collegato ha inoltre apportato una rilevante modifica sulle tempistiche delle comunicazioni obbligatorie di assunzione con particolare riguardo al settore del turismo.

È stato infatti parzialmente modificato il comma 2, dell'art. 9 *bis* del D.L. n. 510/1996 (conv. con modificazioni dalla L. n. 608/1996).

Nel settore turistico viene definitivamente previsto che il datore di lavoro che non sia in possesso di uno o più dati anagrafici inerenti al lavoratore da assumere, pur dovendo effettuare comunque una comunicazione preventiva in cui risulti in modo inequivocabile la tipologia contrattuale e l'identificazione del prestatore di lavoro, può avvalersi della possibilità di perfezionare la comunicazione integrando i dati completi entro il terzo giorno successivo a quello di instaurazione del rapporto di lavoro.

È bene precisare che la nuova disposizione normativa non sostituisce quella già prevista dall'art. 2 *bis* della stessa norma, che invece continua a prevedere che in caso di urgenza connessa ad esigenze produttive, la comunicazione può essere effettuata entro cinque giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro, fermo restando l'obbligo di comunicare entro il giorno antecedente al Servizio competente, mediante comunicazione avente data certa di trasmissione, la data di inizio della prestazione, le generalità del lavoratore e del datore di lavoro.

La vera novità della modifica intervenuta per il settore turistico è che non debbono sussistere particolari urgenze o esigenze di tipo produttivo, ma è una prassi riconosciuta ad un settore di particolare elevato dinamismo nel collocamento, come quello turistico.

9 Ricorsi avverso il provvedimento sanzionatorio

Avverso il provvedimento sanzionatorio, ferma restando la possibilità di ricorrere all'A.G. nei confronti dell'ordinanza ingiunzione secondo le abituali procedure, sembra opportuno evidenziare la possibilità di ricorrere in via amministrativa al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004.

Tale norma, in attuazione dell'articolo 8, comma 2 lett. d) della L. n. 30/2003, ha previsto la possibilità di ricorrere ai c.d. Comitati regionali per i rapporti di lavoro avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle Direzioni provinciali del lavoro nonché avverso i verbali di accertamento degli Istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la qualificazione e – ciò che più rileva nel nostro caso – la sussistenza dei rapporti di lavoro.

Il decreto delegato ha dunque assegnato ad uno specifico Comitato la decisione sui ricorsi avverso quei provvedimenti che, in quanto fondati sulla sussistenza o qualificazione di un rapporto di lavoro, richiedono una attenta interpretazione, sotto il profilo lavoristico, dei fatti storici accertati in sede ispettiva, ossia se gli stessi possano ricondursi effettivamente ad un rapporto di lavoro ovvero possano essere ricondotti alla specifica tipologia di rapporto individuata nell'atto impugnato.

9.1 Costituzione e competenza del Comitato

Del Comitato regionale per i rapporti di lavoro, costituito ex lege all'interno della DRL, fanno parte il direttore della Direzione regionale del lavoro, che lo presiede, il direttore regionale dell'INPS e il direttore regionale dell'INAIL. La valida costituzione del Comitato (c.d. quorum strutturale) avviene con la presenza dei tre membri i quali, peraltro, possono essere sostituiti dai propri vicari.

Per quanto invece attiene la funzione decisoria dell'Organo collegiale (c.d. quorum funzionale), la circolare n. 10/2006 del Ministero del lavoro ha previsto che opera il criterio di maggioranza. Ne consegue che, ai fini della decisione, è sufficiente che due membri su tre del Comitato siano concordi mentre il membro dissenziente, pur dovendo sottoscrivere la decisione del ricorso, potrà far risultare il proprio dissenso dal verbale della seduta.

Sotto il profilo della competenza territoriale, il Comitato cui spetta la decisione del ricorso va individuato in base alla sede dell'ufficio di provenienza del provvedimento impugnato.

9.2 Oggetto del ricorso

Come anticipato, i Comitati regionali per i rapporti di lavoro decidono sui ricorsi che hanno ad oggetto la sussistenza di un rapporto di lavoro ovvero la diversa qualificazione dello stesso, presentati avverso:

- contestazioni o notificazioni di illecito amministrativo delle DPL;
- ordinanze-ingiunzioni delle DPL;
- verbali di accertamento di INPS, INAIL e di altri Enti previdenziali per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria.

I ricorsi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro devono sempre avere ad oggetto la qualificazione o la sussistenza dei rapporti di lavoro cosicché, relativamente ai verbali non riferiti a tali fattispecie – quali, ad esempio, verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo dell'INPS che prevedono recuperi di contributi per sgravi non dovuti, diversi inquadramenti previdenziali ovvero imponibili non dichiarati – non è possibile ricorrere al Comitato ma, chiarisce il Ministero, *“saranno eventualmente oggetto di impugnazione innanzi ai competenti organi degli Istituti previdenziali”*.

Rimane invece esclusa l'impugnabilità della diffida adottata ex art. 13 D.Lgs. n. 124/2004 giacché, secondo la circ. n. 10/2006, *“la diffida rappresenta un atto avente una finalità compositiva dell'ordine giuridico violato, che non è rivolto peraltro necessariamente al trasgressore bensì al “datore di lavoro” (anche persona giuridica), e che non è immediatamente lesivo in quanto all'inottemperanza della diffida consegue comunque la contestazione della violazione al trasgressore, questa sì oggetto di ricorso ex art. 17”*. Ne consegue che il ricorso al Comitato, anche nell'ipotesi di maxisanzione, potrà correttamente esperirsi solo a seguito dell'irrogazione della sanzione in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della L. n. 689/1981.

9.3 Istruttoria e valutazione del ricorso

L'istruttoria del ricorso è a cura del Segretario del Comitato il quale è individuato dal direttore della Direzione regionale del lavoro fra i funzionari, anche con qualifica ispettiva, con specifiche competenze tecnico-giuridiche, il quale partecipa alle sedute del Comitato in veste di relatore.

La circolare n. 10/2006 del Ministero del lavoro chiarisce ancora che la valutazione del ricorso non può prescindere *“dai fatti storici accertati direttamente dal verbalizzante o avvenuti in sua presenza che possono essere messi in discussione solo attraverso querela di falso, ai sensi degli articoli 221 e segg. c.p.c.”*. Si evidenzia dunque l'impossibilità da parte del Comitato di mettere in dubbio determinati contenuti dell'atto impugnato che non riguardano la classificazione, sotto un profilo lavoristico, dei fatti accertati ma l'esistenza degli stessi. Il Comitato è infatti tenuto ad una valutazione di diritto, incentrata sulla corretta interpretazione ed applicazione delle normative al caso concreto e quindi a verificare se ciò che è stato accertato configuri un rapporto di lavoro o configuri quella specifica tipologia di rapporto individuata nell'atto impugnato.

Con riferimento alle irregolarità formali o procedurali che riguardano non i ricorsi ma l'atto impugnato, la circolare n. 10/2006, *“per ovvie ragioni di economia dell'azione amministrativa”*, riconosce la possibilità che il Comitato possa rilevarle e annullare conseguentemente l'atto ma solo se tali irregolarità sono sollevate dalle parti.

Ove il Comitato non si sia espresso sui profili di carattere formale e procedimentale dell'atto impugnato il ricorrente può far valere tali irregolarità in sede di scritti difensivi (art. 18, comma 1, L. n. 689/1981), i cui termini di presentazione (30 giorni) sono sospesi sino alla decisione da parte dell'Organo collegiale.

9.4 Decisione del ricorso

Il ricorso va deciso nel termine di 90 giorni dal suo ricevimento da parte del dal Comitato; trascorso tale termine senza una pronuncia espressa il ricorso si intende respinto. La formazione del c.d. silenzio-rigetto ha tuttavia una portata limitata al merito, ossia alla sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro che rappresenta l'ambito di competenza decisionale del Comitato. Ciò significa che, in tali casi, non si forma alcuna decisione con riferimento ai profili formali o procedurali dell'atto impugnato. Ne consegue che – fermo restando quanto detto con riferimento alla presentazione di scritti difensivi ex art. 18 L. n. 689/1981 – la Direzione provinciale del lavoro può rilevare, successivamente allo scadere del termine per la pronuncia da parte del Comitato, eventuali vizi formali o procedurali dell'atto oggetto di ricorso e procedere conseguentemente mediante ordinanza di archiviazione.

L'eventuale rigetto del ricorso da parte del Comitato, sia mediante decisione espressa sia attraverso il formarsi del silenzio-rigetto, comporta la necessità da parte della Direzione provinciale del lavoro e degli Enti previdenziali di uniformarsi ai contenuti della decisione. Al riguardo il Ministero sottolinea che le amministrazioni interessate *“non possono nemmeno promuovere in sede giudiziaria un'eventuale azione di accertamento volta a vanificare la portata della decisione assunta dal Comitato”*.

La circolare n. 10/2006 sottolinea ancora che il ricorso al Comitato regionale avverso la contestazione o notificazione di illecito amministrativo della Direzione provinciale del lavoro *“preclude un ulteriore ricorso allo stesso Organo contro l'eventuale successiva ordinanza-ingiunzione della DPL, salvo che il secondo ricorso sia fondato su elementi nuovi e differenti rispetto a quelli contenuti nel ricorso avverso la contestazione o notificazione dell'illecito amministrativo espressamente evidenziati dal ricorrente”*. La precisazione del Ministero vuol dunque evitare che il Comitato, in osservanza del divieto del *bis in idem*, si pronunci due volte sui medesimi fatti.

9.5 Impugnabilità della decisione del Comitato

La decisione del Comitato che respinge il ricorso non è impugnabile innanzi agli organi di giustizia amministrativa in quanto – come evidenziato dalla circolare n. 10/2006 – *“la materia oggetto di esame rientra tipicamente nella sfera dei diritti soggettivi ed è quindi demandata in termini giurisdizionali alla competenza del giudice del lavoro”*.

È viceversa ammissibile l'impugnazione della decisione negativa del Comitato dinanzi al Tribunale monocratico, in veste di giudice del lavoro individuato, quanto alla competenza territoriale, nel giudice del capoluogo di regione sede del Comitato.

9.6 Effetti sospensivi del ricorso

Il ricorso presentato al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende i termini di cui agli artt. 14, 18 e 22 della L. n. 689/1981 ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli Enti previdenziali. Il ricorso sospende quindi i termini per la contestazione/notificazione dell'illecito amministrativo, per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione e per il ricorso in opposizione. Come per il ricorso al Direttore della Direzione regionale del lavoro (art. 16, D.Lgs. n. 124/2004), è pertanto fatta salva la possibilità di ricorrere in via giudiziaria.

Un ulteriore effetto sospensivo del ricorso, opportunamente sottolineato dalla circolare n. 10/2006, concerne la possibilità di procedere ad eventuali recuperi contributivi in base all'atto impugnato. Il Ministero infatti raccomanda, per fini di economicità ed efficacia del procedimento amministrativo, che nelle ipotesi in cui venga impugnato un atto che costituisce il presupposto per procedere al recupero di contributi previdenziali e assicurativi – come può avvenire con una certa frequenza in caso di maxisanzione – la Direzione del lavoro effettui le relative comunicazioni agli Enti solo successivamente alla decisione del Comitato ovvero allo scadere del termine per la formazione del silenzio-rigetto *“al fine di non avviare procedure di recupero che potrebbero essere vanificate dalla decisione dell'Organo collegiale”*.