

Il contenzioso contributivo

Art. 38 Cost.

Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto a che siano assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

Il Jobs Act e i decreti attuativi

L. n. 183 del 2014 (Jobs Act)

D. lgs. n. 4 marzo 2015 n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati)

D. lgs. 4 marzo 2015 n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti)

D. lgs. 14 settembre 2015 n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro)

D. lgs. 14 settembre 2015 n. 149 (Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale)

D. lgs. 14 settembre 2015 n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive)

D. lgs. 14 settembre 2015 n. 151 (Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità)

Codice civile

Libro Quinto – Del lavoro

➤ Art. 2114 c.c.

Le leggi speciali determinano i casi e le forme di previdenza e di assistenza obbligatorie e le contribuzioni e prestazioni relative.

➤ Art. 2115 c.c.

Salvo diverse disposizioni della legge o delle norme corporative, l'imprenditore e il prestatore di lavoro contribuiscono in parti uguali alle istituzioni di previdenza e di assistenza.

L'imprenditore è responsabile del versamento del contributo, anche per la parte che è a carico del prestatore di lavoro, salvo il diritto di rivalsa secondo le leggi speciali.

È nullo qualsiasi patto diretto ad eludere gli obblighi relativi alla previdenza o all'assistenza.

➤ Art. 2116 c.c.

Le prestazioni indicate nell'art. 2114 c.c. sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza , salvo diverse disposizioni delle leggi speciali o delle norme corporative.

Nei casi in cui, secondo tali disposizioni, le istituzioni di previdenza e di assistenza, per mancata o irregolare contribuzione, non sono tenute a corrispondere in tutto o in parte le prestazioni dovute, l'imprenditore è responsabile del danno che ne deriva al prestatore di lavoro.

➤ **Natura e caratteri dei contributi previdenziali**

- Obbligatorietà
- Indisponibilità (artt. 2115, terzo comma, 1966, secondo comma)
- Caratteri dei diritti previdenziali: diritti personali, irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili, inviolabili

➤ **Le Gestioni assicurative INPS (L. 09.03.1989, n. 88)**

- I lavoratori dipendenti
- Gli artigiani e i commercianti
- I lavoratori autonomi agricoli
- Gli iscritti alla Gestione separata
- I lavoratori dello spettacolo (ENPALS)
- I lavoratori pubblici (Ex INPDAP)

Gestione commercianti

- **Titolare** - Collaboratori familiari (I parenti del titolare entro il III° grado (nipoti, zio, genitori, nonni, fratelli e sorelle) ed affini entro il II° grado (coniuge, fratello del coniuge)
- L. 22 luglio 1966, n. 614 e s.m.i.
- L. 662 del 1996
- Circolare n. 4 del 2024

Gestione separata

- Art. 26 L. 335 del 1995

Gestione artigiani

- L. 443 del 1985

Gestione coltivatori diretti

- D. Lgs. 31 maggio 1975 n. 104

Lavoratori dipendenti

- Sistema di classificazione dei datori di lavoro (art. 49, l. n. 88 del 1989)
- Ccnl settoriale
- Minimali contributivi (Retribuzione minima imponibile Art. 1 d.l. 09.10.1989, n. 338)

Il principio della retribuzione minima imponibile ai fini contributivi

Art. 1, comma 1, d.l. 09.10.1989 n. 338 (conv. con modif. in l. n. 389 del 1989)

1. La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo.
5. La retribuzione minima oraria da assumere quale base per il calcolo dei contributi previdenziali dovuti per i lavoratori a tempo parziale, si determina rapportando alle giornate di lavoro settimanale ad orario normale il minimale giornaliero di cui all'art. 7 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, e dividendo l'importo così ottenuto per il numero delle ore di orario normale settimanale previsto dal contratto collettivo nazionale di categoria per i lavoratori a tempo pieno".

Gli accertamenti ispettivi

- Fonti principali
 - D. lgs. 23 aprile 2004, n. 124
 - Direttiva del Ministro del lavoro del 18.09.2008, emanata ai sensi dell'art. 2, comma 2, d. lgs. N. 124 del 2004

Principi ispiratori della riforma

- Filosofia preventiva e promozionale (art. 1 e art. 8, d. lgs. n. 124 del 2004 – L'interpello)
- Necessità di coordinamento degli organi di controllo e razionalizzazione dell'attività ispettiva
- Programmazione dell'attività ispettiva in considerazione delle specificità delle realtà territoriali
- Il nuovo ruolo degli organi di vigilanza (artt. 6 e 7)

Il personale ispettivo (art. 6)

1. Le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono svolte dal personale ispettivo in forza presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro.
2. Il personale ispettivo di cui al comma 1, nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, **opera anche in qualità di ufficiale di Polizia giudiziaria.**
3. Le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono svolte anche 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. A tale personale, nell'esercizio delle funzioni di cui al presente comma, non compete la qualifica di ufficiale o di agente di Polizia giudiziaria.

Compiti e poteri degli organi di vigilanza (art. 7)

1. 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 e 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'articolo 8;
- d) vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali e assistenziali a favore dei prestatori 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 e delle politiche sociali;
- f) compiere le funzioni che a esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

I poteri degli organi di vigilanza

Disposizioni ancora vigenti ai sensi dell'art. 5, l. n. 628 del 1961 (recante norme di modifica all'ordinamento del Ministero del lavoro)

- Art. 8, d.p.r. n. 520/55 (poteri degli ispettori del lavoro)
- Art. 9, d.p.r. n. 520/55 (diffida)
- Art. 10 d.p.r. n. 520/55 (esecutività delle disposizioni impartite dagli Ispettori del lavoro)
- Art. 3, d.l. n. 463/83 (conv. in l. n. 463/83) (poteri attribuiti agli organi di vigilanza degli enti previdenziali e agli addetti alla vigilanza presso gli Ispettorati del lavoro)
- Art. 13, l. n. 689/81 (potere di accesso e di ispezione di luoghi e cose e di assunzione di informazioni)

Art. 8, d.p.r. n. 520/55

- Gli **ispettori del lavoro**, nei limiti del servizio a cui sono destinati, e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e dai regolamenti, **sono ufficiali di polizia giudiziaria**.
- Gli ispettori hanno facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti; non di meno essi dovranno astenersi dal visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente od indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge.
- Gli ispettori possono richiedere l'opera dell'ufficiale sanitario, dei sanitari dipendenti da enti pubblici e dei medici di fabbrica, quando debbano compiere accertamenti sulle condizioni sanitarie dei prestatori d'opera e sulle condizioni igieniche dei locali di lavoro e delle loro dipendenze.
- Agli ispettori non spetta alcuna quota sui proventi delle penalità derivanti dalle contravvenzioni.

Artt. 9 e 10, d.p.r. n. 520/55

➤ Art. 9

In caso di constatata inosservanza delle norme di legge, la cui applicazione è affidata alla vigilanza dell'Ispettorato, questo ha la facoltà, ove lo ritenga opportuno, valutate le circostanze del caso, di diffidare con apposita prescrizione il datore di lavoro fissando un termine per la regolarizzazione.

➤ Art. 10

Le disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro in materia di prevenzione infortuni sono esecutive. Sono parimenti esecutive, quando siano approvate dal capo dell'Ispettorato provinciale competente le disposizioni impartite dagli ispettori per l'applicazione di norme obbligatorie per cui sia attribuito all'Ispettorato dalle singole leggi un apprezzamento discrezionale.

Contro tali disposizioni è ammesso ricorso al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale entro quindici giorni, salvo quanto disposto dal successivo art. 31. Il ricorso non ha effetto sospensivo, salvo i casi nei quali la sospensione sia espressamente stabilita da disposizioni legislative o regolamentari, o il Ministro ritenga di disporla.

Art. 3, d.l. n. 463/83 (conv. in l. n. 638/83)

- Fermo restando quanto previsto dall'art. 5 della legge 22 luglio 1961, n. 628, ai funzionari dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo, del Servizio per i contributi agricoli unificati, degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, addetti alla vigilanza, nonché agli addetti alla vigilanza presso gli ispettorati del lavoro, sono conferiti i poteri:
 - a) di accedere a tutti i locali delle aziende, agli stabilimenti, ai laboratori, ai cantieri ed altri luoghi di lavoro, per esaminare i libri di matricola e paga, i documenti equipollenti ed ogni altra documentazione compresa quella contabile, che abbia diretta o indiretta pertinenza con l'assolvimento degli obblighi contributivi e l'erogazione delle prestazioni;
 - b) di assumere dai datori di lavoro, dai lavoratori dalle rispettive rappresentanze sindacali e dagli istituti di patronato, dichiarazioni e notizie attinenti alla sussistenza dei rapporti di lavoro, alle retribuzioni, agli adempimenti contributivi e assicurativi e alla erogazione delle prestazioni.
- 2. I soggetti di cui al comma precedente possono anche esercitare gli altri poteri spettanti in materia di previdenza e assistenza sociale agli ispettori del lavoro, ad eccezione di quello di contestare contravvenzioni, e debbono, a richiesta, presentare un documento di riconoscimento rilasciato dagli istituti di appartenenza. Essi devono porre la data e la firma sotto l'ultima scritturazione del libro paga e matricola e possono estrarne copia controfirmata dal datore di lavoro.

(segue) Art. 3, d.l. n. 468/83

- 3. I datori di lavoro e i loro rappresentanti, che impediscano ai funzionari dell'ispettorato del lavoro e ai soggetti indicati nel precedente comma primo l'esercizio dei poteri di vigilanza di cui al presente articolo, sono tenuti a versare alle Amministrazioni da cui questi dipendono, a titolo di sanzione amministrativa, una somma da L. 500.000 a lire 5 milioni, ancorchè il fatto costituisca reato. Qualora forniscano scientemente dati errati o incompleti, che comportino evasione contributiva, i datori di lavoro e i loro rappresentanti sono tenuti a versare alle Amministrazioni stesse, a titolo di sanzione amministrativa, una somma pari a L. 50.000 per ogni dipendente cui si riferisce l'inadempimento, ancorchè il fatto costituisca reato.
- 4. A richiesta di uno degli enti di cui al precedente comma primo, l'amministrazione che ha proceduto a redigere un verbale ispettivo è tenuta ad inviarne copia congiuntamente ad ogni altra notizia utile.
- 5. I soggetti di cui al precedente comma primo sono tenuti ad osservare il segreto sui processi e sopra ogni altro particolare di lavorazione che venisse a loro conoscenza. La violazione di tale obbligo è punita con la pena stabilita dall'art. 623 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.
- 6. L'ispettorato provinciale del lavoro esercita i poteri di coordinamento ad esso attribuiti anche mediante programmi annuali per la repressione delle evasioni contributive in materia di previdenza e assistenza sociale obbligatoria, sentiti gli istituti interessati. L'ispettorato provinciale del lavoro riferisce annualmente al Ministro del lavoro e della previdenza sociale sull'attività di coordinamento effettuata (1).
- 8. Ai soggetti di cui al comma primo del presente articolo non compete la qualifica di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria.

Art. 13, l. n. 689 del 1981

- Art. 13 - Atti di accertamento
- Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, **assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici** e ad **ogni altra operazione tecnica**.
- Possono altresì procedere al **sequestro cautelare delle cose** che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria.
- È sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o del natante posto in circolazione senza essere coperto dall'assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stato rilasciato il documento di circolazione.
- All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del pretore del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate. Si applicano le disposizioni del primo comma dell'articolo 333 e del primo e secondo comma dell'articolo 334 del codice di procedura penale (1).
- È fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti.

I poteri degli organi di vigilanza

➤ Art. 13. Diffida

1. In caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque sanabili, fissando il relativo termine.
2. In caso di ottemperanza alla diffida, il datore di lavoro è ammesso al pagamento dell'importo delle sanzioni nella misura pari al minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa. Il pagamento dell'importo delle sanzioni amministrative estingue il procedimento sanzionatorio.
3. L'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla scadenza del termine per la regolarizzazione di cui al comma 1.
4. Il potere di diffida nei casi previsti al comma 1, e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, è esteso, limitatamente alla materia della previdenza e dell'assistenza sociale, anche agli ispettori degli enti previdenziali, per le inadempienze da loro rilevate.

- Nuova formulazione dell'art. 13, D. Lgs. n. 124 del 2004, modificato ad opera dell'art. 33, l. 4 novembre 2010, n. 183

- **Art. 13 (Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica).**
- 1. Il personale ispettivo accede presso i luoghi di lavoro nei modi e nei tempi consentiti dalla legge. Alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso ispettivo, viene rilasciato al datore di lavoro o alla persona presente all'ispezione, con l'obbligo alla tempestiva consegna al datore di lavoro, il **verbale di primo accesso** ispettivo contenente:

- a) l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego;
- b) la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo;
- c) le eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, dalla persona presente all'ispezione;
- d) ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, settimo comma, della legge 22 luglio 1961, n. 628.

- 2. In caso di constatata inosservanza delle norme di legge o del contratto collettivo in materia di lavoro e legislazione sociale e qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi **provvede a diffidare** il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido, ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, alla **regolarizzazione delle inosservanze** comunque materialmente sanabili, **entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione del verbale di cui al comma 4.**
- 3. In caso di **ottemperanza alla diffida**, il trasgressore o l'eventuale obbligato in solido è ammesso al **pagamento di una somma** pari all'importo della sanzione **nella misura del minimo** previsto dalla legge **ovvero** nella **misura pari ad un quarto** della sanzione stabilita **in misura fissa**, entro il termine di quindici giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 2. Il pagamento dell'importo della predetta somma estingue il procedimento sanzionatorio limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa.

- 4. All'ammissione alla procedura di regolarizzazione di cui ai commi 2 e 3, nonché alla contestazione delle violazioni amministrative di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, **si provvede** da parte del personale ispettivo esclusivamente con la **notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione**, notificato al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido. Il verbale di accertamento e notificazione deve contenere:
- a) gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati;
 - b) la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili ai sensi del comma 2;
 - c) la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della somma di cui al comma 3 ovvero pagando la medesima somma nei casi di illeciti già oggetto di regolarizzazione;
 - d) la possibilità di estinguere gli **illeciti non diffidabili**, ovvero quelli oggetto di diffida nei casi di cui al comma 5, attraverso il pagamento della **sanzione in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16** della legge 24 novembre 1981, n. 689;
 - e) l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione.

- 5. L'adozione della diffida interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e del ricorso di cui all'articolo 17 del presente decreto, fino alla scadenza del termine per compiere gli adempimenti di cui ai commi 2 e 3. Ove da parte del trasgressore o dell'obbligato in solido non sia stata fornita prova al personale ispettivo dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento delle somme previste, il verbale unico di cui al comma 4 produce gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati nei confronti del trasgressore e della persona obbligata in solido ai quali sia stato notificato.

- . Il **potere di diffida** nei casi previsti dal comma 2, con gli effetti e le procedure di cui ai commi 3, 4 e 5, è **esteso anche agli ispettori e ai funzionari amministrativi degli enti e degli istituti previdenziali per le inadempienze da essi rilevate**. Gli enti e gli istituti previdenziali svolgono tale attività con le risorse umane e finanziarie esistenti a legislazione vigente.
- 7. Il potere di diffida di cui al comma 2 è esteso **agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria** che accertano, ai sensi dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale. Qualora rilevino inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, essi provvedono a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido alla regolarizzazione delle inosservanze comunque materialmente sanabili, con gli effetti e le procedure di cui ai commi 3, 4 e 5».

Circolare Ministero del lavoro n. 41 del 09.12.2010
Circolare INPS n. 75 del 13.05.2011

- Il verbale di primo accesso
- Il potere di diffida e soggetti legittimati
- Termini per l'impugnazione dei verbali di accertamento
- Verbale interlocutorio
- Verbale di accertamento e notificazione
- Contenuti e motivazioni del verbale unico
- Comunicazione di regolare definizione degli accertamenti

➤ Art. 14.

1. **Le disposizioni impartite dal personale ispettivo** in materia di lavoro e di legislazione sociale, nell'ambito dell'applicazione delle norme per cui sia attribuito dalle singole disposizioni di legge un apprezzamento discrezionale, **sono esecutive**.

2. Contro le disposizioni di cui al comma 1 è ammesso ricorso, entro quindici giorni, al Direttore della direzione provinciale del lavoro, il quale decide entro i successivi quindici giorni. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività della disposizione.

➤ Art.15

➤ **Prescrizione obbligatoria**

1. Con riferimento alle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro, qualora il personale ispettivo rilevi violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, **impartisce al contravventore una apposita prescrizione obbligatoria** ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e per gli effetti degli articoli 23 e 24 e 25, comma 1, dello stesso decreto.

2. L'articolo 22 del citato decreto legislativo n. 758 del 1994, trova applicazione anche nelle ipotesi di cui al comma 1.

3. La procedura di cui al presente articolo si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione.

La sospensione dell'attività imprenditoriale

Il provvedimento di sospensione delle attività imprenditoriali esercitate in violazione della disciplina in materia di lavoro regolare e sicurezza nei luoghi di lavoro è stato:

- introdotto in via sperimentale nel settore dell'edilizia dall'articolo 36 *bis* del Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (conv. in legge 4 agosto 2006, n. 248)
- successivamente esteso a tutti gli altri settori merceologici dall'articolo 5 della l. 3 agosto 2007, n. 123,
- modificato ad opera dell'articolo **14 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81** (c.d. Testo Unico sulla sicurezza del lavoro),
- modificato dall'art. 41, comma 12, d.l. n. 112 del 2008
- nuovamente oggetto di intervento con il d. lgs. n. 106 del 2009
- esaminato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 310/10)

Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale può essere adottato dagli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale nonché dagli organi di vigilanza delle aziende sanitarie locali, nel rispetto delle rispettive competenze, allorquando venga riscontrata una delle seguenti tre fattispecie:

- 1) impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, **c.d. lavoratori in nero**, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro (2);
- 2) in caso di **reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale**, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del Decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, considerando le specifiche gravità di esposizione al rischio di infortunio (3);
- 3) in caso di **gravi e reiterate violazioni (« tecniche ») in materia di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro**.

Il provvedimento di sospensione può essere **revocato** da parte dell'organo di vigilanza che lo ha adottato:

- venga accertata la regolarizzazione dei lavoratori « in nero »;
- sia riscontrato il ripristino delle regolari condizioni di lavoro di cui, rispettivamente, al d.lgs. n. 66 del 2003 o in punto di disciplina tecnica in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Natura giuridica del provvedimento di sospensione e regole procedimentali applicabili:

- provvedimento avente finalità sanzionatoria, sottoposto alla disciplina di cui alla l. 24 novembre 1981, n. 689,
- provvedimento di natura amministrativa con finalità cautelare, soggetto al regime previsto dalla l. 8 agosto 1990, n. 241.

I rimedi esperibili avverso i provvedimenti di sospensione:

- **ricorso gerarchico**, rispettivamente, alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente e al presidente della Giunta regionale, entro il termine di 30 giorni, (art. 14, comma 9, d. lgs. n. 81 del 2008);
- **ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale** entro 60 giorni o al Presidente della Repubblica entro 120 giorni, secondo le modalità fissate, in via generale, dalla disciplina relativa ai ricorsi amministrativi.

Questioni in tema di **applicabilità, al provvedimento di sospensione, delle norme partecipative** di cui alla l. 241/1990, ed in particolare l'articolo 7, ove è sancito l'obbligo di avviso dell'avvio del procedimento ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti:

- sentenze 24 ottobre 2007, n. 3614, e 7 novembre 2007, n. 3909 adottate al riguardo dal Tar veneto.

- Con la novella di cui al d. lgs. n. 81 del 2008, all'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 14 del Testo Unico è stato espressamente previsto che « *ai provvedimenti del presente articolo **non si applicano** le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241* ».
- Non essendo più applicabili le disposizioni della l. n. 241 e non essendo allo stesso tempo applicabile la normativa di cui alla l. n. 689/1981 - non avendo la sospensione natura di sanzione amministrativa pecuniaria – qual è oggi la disciplina generale di riferimento.

- **Intervento della Corte Costituzionale**
- **Sentenza 2 novembre 2010, n. 310**
- Illegittimità costituzionale dell'art. 14, d. lgs. n. 81 del 2008
- Rilevanza ed applicabilità delle disposizioni di cui alla l. 241 del 1990
- Obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi
- Norme partecipative applicabili al procedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale

- La l. n. 241/1990, seppur legge generale del procedimento amministrativo, deve ritenersi applicabile al provvedimento di sospensione **tenendo però presente le peculiarità specifiche che connotano quest'ultimo e che lo differenziano da un ordinario provvedimento amministrativo**, perché il relativo procedimento di adozione si inserisce, come *sub*-procedimento, in quello inizialmente di natura marcatamente ispettiva.

Il verbale di primo accesso ispettivo, da consegnare in originale all'ispezionato, deve indicare:

- le circostanze di fatto oggetto di investigazione;
- identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro (quando possibile attraverso l'esibizione di un documento di identità),
- esatta descrizione dei luoghi di lavoro e delle attività lavorative svolte dai lavoratori individuati all'atto dell'accesso ispettivo (anche con riferimento all'abbigliamento da lavoro, ai cartellini identificativi o alle attrezzature o macchine utilizzate).
- situazioni avvenute in presenza degli ispettori;
- richieste documentali (libro unico del lavoro);
- riserva di contestazione e notificazione degli illeciti amministrativi.

- Accertamenti istruttori (esame documentazione, acquisizione dichiarazioni ecc.)
- Verbalì interlocutori
- Redazione del verbale anche in caso di constatata regolarità contributiva (art. 3, comma 20, l. n. 335/95)
- Procedimento di notifica del verbale di accertamento
- Pluralità di accessi ispettivi e disciplina applicabile (art. 3, comma 20, l. n. 335/95, modificato dall'art. 3, comma 3, l. n. 402/96; art. 10, d. lgs. n. 124/04) - Limiti del mandato e riserva di accertamenti successivi per inadempienze non rilevate

Programmazione e coordinamento dell'azione ispettiva

- Art. 10, d. lgs. 124 del 2004
- Art. 7, d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (Circolare Ministero del lavoro n. 16 del 2011), modificato ad opera dell'art. 11, d.l. 6 dicembre 2011, n. 206 (conv. con modif. in l. n. 214/11)
- Scambio di informazioni in via preventiva fra le Amministrazioni sull'inizio di ispezioni e verifiche e comunicazione elementi acquisiti
- **La nascita dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e degli Ispettorati territoriali (d. lgs. n. 149 del 2015)**

Il diritto di accesso agli atti ispettivi

L'accesso alle dichiarazioni rese agli ispettori del lavoro

- Diritto di presa visione e di accesso agli atti del procedimento - articoli 10, lettera a), e dagli articoli 22 e seguenti, l. n. 241 del 1990 – rispetto agli atti investigativi prodromici alla sospensione: si pensi, in particolare, alle dichiarazioni rilasciate dai lavoratori in merito alla regolarità ed alla tempistica dell'assunzione.
- L'art., 2, comma, 1, lett. b) e c), d.m. 24 novembre 2004, n. 757 recante *«Regolamento concernente le categorie di documenti formati o stabilmente detenuti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sottratti al diritto di accesso »* dispone che sono sottratti al diritto di accesso i “**documenti contenenti le richieste di intervento**” e i « **documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi**».

- Regolamento approvato con determinazione del Commissario Straordinario dell'INPS n. 1951 del 16.02.1994 per la disciplina del diritto di accesso di cui alla l. n. 241 del 1990
- All. A Contiene l'indicazione, da considerarsi non tassativa ne' esaustiva, degli Atti e Documenti prodotti o detenuti dall'Istituto sottratti all'accesso in quanto coperti da segreto professionale, o a tutela della riservatezza o per i quali l'esercizio del diritto di accesso viene differito ai sensi dell'art. 24 della L. 7 agosto 1990, n. 241.

III - ATTI E DOCUMENTI PER I QUALI VIENE DISPOSTO IL DIFFERIMENTO DELL'ACCESSO.

L'accesso agli atti e ai documenti relativi alla procedura di accertamento ispettivo non è consentito per tutta la durata delle relative procedure.

- Diniego ritenuto legittimo da: TAR Veneto, n. 456/95; Cons. St., n. 1085/95

- **Oscillazioni giurisprudenziali del Consiglio di Stato in tema di ostensibilità delle dichiarazioni e disapplicazione dell'articolo 2 citato:**
- Il Consiglio di Stato, già prima dell'entrata in vigore della legge n. 15/2005, aveva mostrato di essere stabilmente orientato a ritenere, nel bilanciamento tra diritto di accesso ai documenti e il diritto alla riservatezza dei terzi, la prevalenza del primo, ove correlato alla cura o alla difesa specifica di interessi giuridici del richiedente: Cons. St., sez. VI, sentenza n. 65/1999; sez. V, n. 518/1999; sez. VI, n. 5814/2002; sez. VI, 5110/2002; sez. VI, n. 5362/2004. Di recente, Cons. St., sez. VI, n. 7389 del 2006.
- Nella stessa direzione, seppur con riferimento alle denunce ed agli esposti, si veda Cons. St., sez. VI, n. 3601/2007, ove viene statuito che *« colui il quale subisce un procedimento di controllo o ispettivo ha un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti amministrativi utilizzati nell'esercizio del potere di vigilanza, a cominciare dagli atti d'iniziativa e di preiniziativa, quali, appunto, denunce o esposti.*
- *La denuncia o l'esposto, invero, non può considerarsi un fatto circoscritto al solo autore e all'Amministrazione competente al suo esame ed all'apertura dell'eventuale procedimento, ma riguarda direttamente anche i soggetti « denunciati », i quali ne risultano comunque incisi. Nell'ordinamento delineato dalla L. n. 241/1990, ispirato ai principi della trasparenza, del diritto di difesa e della dialettica democratica, ogni soggetto deve poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo o sanzionatorio, non potendo la p.a. procedente opporre all'interessato esigenze di riservatezza, foss'anche per coprire o difendere il denunciante da eventuali reazioni da parte del denunciato, le quali, comunque, non sfuggirebbero al controllo dell'autorità giudiziaria »*

- Più «recentemente», tuttavia, è tornato in auge l'orientamento più restrittivo:
- Cons. St., sez. VI, n. 1842/08; n. 736/09
- Cons. St., sez. VI, 27.1.1999, n. 65 e 19.11.1996, n. 1604

L'avvenuta cessazione di un rapporto di lavoro non esclude, infatti, l'esigenza di riservatezza di chi abbia reso dichiarazioni, riguardanti se stesso o anche altri soggetti, senza autorizzarne la divulgazione, non attenendo la sfera di interessi in questione alla sola tutela delle posizioni del lavoratore ed essendo queste ultime, comunque, rilevanti anche in rapporto all'ambiente professionale di appartenenza, più largamente inteso. Il C.d.S. sottolinea, al riguardo, la prevalenza dell'interesse pubblico all'acquisizione di ogni possibile informazione, a tutela della sicurezza e della regolarità dei rapporti di lavoro, rispetto al diritto di difesa delle società o imprese sottoposte ad ispezione: il primo, infatti, non potrebbe non essere compromesso dalla comprensibile reticenza di lavoratori, cui non si accordasse la tutela di cui si discute, mentre il secondo risulta comunque garantito dall'obbligo di motivazione per eventuali contestazioni e dalla documentazione che ogni datore di lavoro è tenuto a possedere (Cons. St., n. 1842/08).

- Secondo C.d.S. n. 736/09, Non può dirsi sussistente una generalizzata soccombenza dell'interesse pubblico all'acquisizione di ogni possibile informazione, per finalità di controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro (a cui sono connessi valori, a loro volta, costituzionalmente garantiti), rispetto al diritto di difesa delle società o imprese sottoposte ad ispezione.
- Non bastano, quindi, esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso, dovendo quest'ultimo corrispondere ad una effettiva necessità di tutela di interessi che si assumano lesi ed ammettendosi solo nei limiti in cui sia "strettamente indispensabile" la conoscenza di documenti, contenenti "dati sensibili e giudiziari".

Rimane ferma la possibilità di valutazione "caso per caso", che potrebbe talvolta consentire di ritenere prevalenti le esigenze difensive in questione (cfr. Cons. St., sez. VI, n. 3798/08 del 29.7.2008, che ammette l'accesso al contenuto delle dichiarazioni di lavoratori agli ispettori del lavoro, ma "con modalità che escludano l'identificazione degli autori delle medesime").

Nella fattispecie esaminata da C.d.S. n. 736/09 si trattava delle dichiarazioni rilasciate da un solo lavoratore al quale non potrebbe essere garantito l'anonimato.

Il sistema sanzionatorio e regimi di applicazione

- Fonti (sistema complesso):
- Sanzioni penali (d. lgs. n. 758 del 1994)
- Sanzioni amministrative (l. 24.11.1981, n. 689 che disciplina il procedimento speciale di irrogazione delle sanzioni amministrative)
- Sanzioni civili (art. 116, comma 8, l. n. 662 del 1996)
- Le sanzioni di cui all'art. 36 *bis*, d. l. n. 223 del 2006 (conv. con modif. in l. n. 248 del 2006)

La trasformazione delle sanzioni penali in sanzioni amministrative

D. lgs. n. 758 del 1994 - Capo I Sostituzione delle sanzioni penali in sanzioni amministrative (ordinanza ingiunzione) in materia di:

- orario di lavoro
- riposo settimanale
- libretto di lavoro
- inosservanza dei provvedimenti degli organi di vigilanza
- minimi di trattamento economico e normativo

Le sanzioni penali

- D. lgs. n. 758 del 1994 - Capo II Contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro (allegato I al d. lgs. n. 758 del 1994)
- Art. 19 Definizioni
- Art. 20 Prescrizione
- Art. 21 Verifica dell'adempimento
- Art. 22 Notizie di reato non pervenute dall'organo di vigilanza
- Art. 23 Sospensione del procedimento penale
- Art. 24 Estinzione del procedimento penale (per adempimento e pagamento oppure oblazione ai sensi dell'art. 162 *bis* c.p.)

Nuovo testo dell'art. 3, comma 3, d.l. n. 12 del 2002 (conv. con modif. in l. n. 73 del 2002) modificato dall'art. 4 L. n. 183 del 2010

Art.4 - Misure contro il lavoro sommerso

1. All'articolo 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il comma 3 è sostituito dal seguente:
- «3. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, **in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico**, si applica altresì la sanzione amministrativa da **euro 1.500 a euro 12.000** per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di **euro 150 per ciascuna giornata** di lavoro effettivo. L'importo della sanzione è da **euro 1.000 a euro 8.000** per ciascun lavoratore irregolare, maggiorato di **euro 30 per ciascuna giornata** di lavoro irregolare, **nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo**. L'importo delle **sanzioni civili** connesse all'evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare di cui ai periodi precedenti è aumentato del 50 per cento»;

- b) il comma 4 è sostituito dal seguente:
- **«4. Le sanzioni di cui al comma 3 non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione»;**
- c) il comma 5 è sostituito dal seguente:
- **«5. All'irrogazione delle sanzioni amministrative di cui al comma 3 provvedono gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza. Autorità competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente».**
- 2. Al comma 2 dell'articolo 9-bis del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «Nel settore turistico il datore di lavoro che non sia in possesso di uno o più dati anagrafici inerenti al lavoratore può integrare la comunicazione entro il terzo giorno successivo a quello dell'instaurazione del rapporto di lavoro, purché dalla comunicazione preventiva risultino in maniera inequivocabile la tipologia contrattuale e l'identificazione del prestatore di lavoro».
- 3. Al comma 7-bis dell'articolo 36-bis del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, introdotto dall'articolo 1, comma 54, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, la parola: «constatate» è sostituita dalla seguente: «commesse».
- **Sentenza Corte Costituzionale 13.11.2014, n. 254**
- Deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 bis, comma 7, lett. a), d.l. 4 luglio 2006 n. 223
 - nella parte in cui stabilisce: «L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata».

Circolare Ministero del Lavoro n. 38/2010 del 12.11.2010

- Ambito di applicazione della maxi sanzione (diversità rispetto a quanto previsto nell'art. 14, d. lgs. n. 81/2008)
- **Lavoratori subordinati** senza preventiva **comunicazione di instaurazione** del rapporto di lavoro (esclusione del lavoro domestico)
- **Lavoro subordinato** - Art. 9 bis, comma 2, d.l. n. 510/96 (conv. in modif. in l. n. 608/96) e da ultimo sostituito dall'articolo unico, comma 1180, l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007)
- Per i casi diversi dal lavoro subordinato, sanzione di cui all'art. 19, comma 3, d. lgs. n. 276/2003
- **Lavoro accessorio o prestazioni rese dai soggetti di cui all'art. 4, comma 1, n. 6 e 7, d.p.r. n. 1124/65** (si applica la maxi sanzione in assenza degli adempimenti previsti nei confronti della pubblica amministrazione per comprovare la regolarità del rapporto):
 - - omessa comunicazione di cui all'art. 23, d.p.r. n. 1124/65 per le figure di cui all'art. 4: coniuge, parenti, affini, affiliati e affidati del datore di lavoro che prestino con o senza retribuzione alle sue dipendenze opera manuale, ed anche non manuale; soci delle cooperative e di ogni altro tipo di società, anche di fatto, comunque denominata, costituita od esercitata, i quali prestino opera manuale, oppure non manuale
 - - omessa comunicazione all'INPS/INAIL per l'attivazione di prestazioni di lavoro accessorio
- **Lavoro autonomo occasionale** di cui all'art. 2222 c.c. – Rilevanza della documentazione quale iscrizione alla Camera di commercio, possesso di partita IVA, documentazione fiscale/contabile

- Esonero dei **lavoratori domestici** (a condizione che siano adibiti in via continuativa al funzionamento della vita familiare)
- **Lavoratori extracomunitari clandestini**, o comunque privi del permesso di soggiorno per motivi di lavoro (delitto di occupazione di manodopera clandestina di cui all'art. 22, comma 12, d. lgs. n. 286/1998)
- Impiego di **minori**, bambini e adolescenti assunti in violazione delle disposizioni di cui alla l. n. 977/1967 (testo modificato dal d. lgs. n. 345/1999)
- Lavoratori in somministrazione (necessaria esibizione del contratto sottoscritto dalle parti o comunicazione di invio in somministrazione)
- **Istituzioni scolastiche private** (comunicazione differita entro i dieci giorni successivi all'instaurazione, ai sensi dell'art. 2, comma 4, d. l. n. 147/2007)
- Datori di lavoro del **settore turistico** che non siano in possesso di uno o più dati anagrafici dei lavoratori da assumere, comunicazione integrale dei dati differita entro il terzo giorno successivo a quello di instaurazione del rapporto di lavoro (occorre comunque dar prova di aver effettuato la comunicazione semplificata indicante la tipologia contrattuale e l'identificazione del lavoratore)
- Assunzioni **per cause di forza maggiore o eventi straordinari**, fanno eccezione alla comunicazione preventiva obbligatoria nei casi in cui non era possibile prevedere l'evento con l'ordinaria diligenza e conseguente oggettiva impossibilità di conoscere anticipatamente il numero e i nominativi dei lavoratori occupati

- **Casi di non applicazione della maxi sanzione**
- Erroneo inquadramento della fattispecie lavorativa
- **Regolarizzazione spontanea** e integrale, per l'intera durata, del rapporto di lavoro fino alla scadenza del primo adempimento contributivo (giorno 16 del mese successivo a quello di inizio del rapporto), antecedentemente al primo accesso in azienda
- **Denuncia tardiva** (successivamente alla scadenza degli adempimenti contributivi) entro e non oltre 12 mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o premi riferiti al primo periodo di paga e sempreché il pagamento dei contributi o premi dovuti sia effettuato entro trenta giorni dalla denuncia, in uno con il **pagamento della sanzione civile di cui all'art. 116, comma 8, lett. b)**, l. n. 388/2000
- La condizione è che non deve essere avviato alcun procedimento di verifica, controllo, richieste di documenti o informazioni, accertamento, ivi compreso il tentativo di conciliazione monocratica
- **Scriminante di cui all'art. 4, comma 3**, che opera nei casi in cui *".... dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti si evidenzia comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione"* - Documentazione rilevante: DM10, EMENS, UNIEMENS
- Non dovrebbe invece rilevare: iscrizione sul libro unico, il contratto individuale di lavoro, la tessera personale di riconoscimento, la documentazione assicurativa e fiscale)
- La maxi sanzione non è applicabile nei casi in cui il datore di lavoro si è affidato a professionisti o associazioni di categoria e si trovi a non poter effettuare la comunicazione in via telematica per le ferie o la chiusura dei soggetti abilitati, se il datore ha provveduto ad inviare la comunicazione preventiva a mezzo fax mediante il modello Uni/Urg (Comunicazione ordinaria da inviare nel primo giorno utile successivo alla riapertura degli studi o degli uffici)

I rimedi amministrativi e giurisdizionali

Fonti:

- L. n. 689 del 1981 (artt. 18 ss.)
- D. lgs. n. 124 del 2004 (artt. 16 e 17)
- L. n. 88 del 1989 (Ristrutturazione dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale)
- D. lgs. n. 46/99 (art. 24)

➤ **Ricorso alla direzione regionale del lavoro**

➤ **Art. 16.**

- 1. Nei confronti della ordinanza-ingiunzione emessa, ai sensi dell'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dalla Direzione provinciale del lavoro, fermo restando il ricorso in opposizione di cui all'articolo 22 della medesima legge, è ammesso ricorso in via alternativa davanti al direttore della direzione regionale del lavoro, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, salvo che si contesti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, per il quale si procede ai sensi dell'articolo 17.
- 2. Il ricorso va inoltrato alla direzione regionale del lavoro ed è deciso, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, salvo che la direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione.
- 3. Il termine di cui all'articolo 22 della citata legge n. 689 del 1981, decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione.

- **Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro**
- Art. 17.
- 1. Presso la direzione regionale del lavoro è costituito il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, composto dal direttore della direzione regionale del lavoro, che la presiede, dal Direttore regionale dell'INPS e dal Direttore regionale dell'INAIL. Ai componenti dei comitati non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione ed al funzionamento dei comitati stessi si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.
- 2. Tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro, vanno inoltrati (entro trenta giorni dalla notifica) alla direzione regionale del lavoro e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato di cui al comma 1 nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, salvo che la direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione.
- 3. Il **ricorso sospende (interrompe)** i termini di cui agli articoli 14 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n.150, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali (1) (2) (3).
- (1) Comma sostituito dall'articolo 34, comma 5, del D.Lgs. 1° settembre 2011 n. 150.

- 2) La Corte Costituzionale, con sentenza 5 giugno 2013, n. 119 (in Gazz. Uff., 12 giugno, n. 24), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui dispone che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 (Modifiche al sistema penale).
- (3) In riferimento al presente articolo vedi: Lettera Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 25 giugno 2013, n. 11533.

- **Modalità di presentazione** di ricorsi di cui agli artt. 16 e 17, d. lgs. n. 124 del 2004 (Circolare Ministero del Lavoro n. 16 del 28.04.2010)
- **Istruttoria dei ricorsi**
- **Impugnabilità in via giurisdizionale** delle decisioni del Direttore della DRL o del Comitato Regionale
- Accoglimento parziale del ricorso e sorte del provvedimento impugnato (atto di ridetermina)
- Inammissibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato (orientamento del Consiglio di Stato espresso nei pareri 902/09, 1936/09, 1937/09, 1659/09, 1660/09 – Giudice ordinario titolare di una competenza in materia *funzionale ed inderogabile*)
- **Pagamento delle sanzioni ed impugnabilità dell'atto**
- Differenze a seconda se si tratti di adempimento all'ordinanza-ingiunzione (Cass. civ., n. 18228/06; Cass. civ., n. 2862/05; Cass. civ., n. 3735/04) e al verbale di notificazione dell'illecito amministrativo (Corte Cost. n. 46/2007).

L'applicazione delle sanzioni amministrative

- Il contenuto dell'ordinanza ingiunzione di cui all'art. 22, l. n. 689/81
- L'opposizione all'ordinanza ingiunzione (Modifiche apportate dall'art. 6, d.lgs. n. 150 del 2011)
- Giurisdizione e competenza in materia di opposizione all'ordinanza ingiunzione

- **Art. 22 - Opposizione all'ordinanza-ingiunzione (Modificato ad opera dell'art. 34, d. lgs. n. 150 del 2011)**
- Salvo quanto previsto dall'art. 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e da altre disposizioni di legge, contro l'ordinanza ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è regolata dall'art. 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.
- (Il termine è di sessanta giorni se l'interessato risiede all'estero.)
- (L'opposizione si propone mediante ricorso, al quale è allegata l'ordinanza notificata.)
- (Il ricorso deve contenere altresì, quando l'opponente non abbia indicato un suo procuratore, la dichiarazione di residenza o la elezione di domicilio nel comune dove ha sede il giudice adito).
- (Se manca l'indicazione del procuratore oppure la dichiarazione di residenza o la elezione di domicilio, le notificazioni al ricorrente vengono eseguite mediante deposito in cancelleria.)
- (Quando è stato nominato un procuratore, le notificazioni e le comunicazioni nel corso del procedimento sono effettuate nei suoi confronti secondo le modalità stabilite dal codice di procedura civile.)
- (L'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento, salvo che il giudice, concorrendo gravi motivi, disponga diversamente con ordinanza inoppugnabile.)

➤ **Art. 22 *bis* Competenza per il giudizio di opposizione.**

- Salvo quanto previsto dai commi seguenti, l'opposizione di cui all'articolo 22 si propone davanti al giudice di pace.
- L'opposizione si propone davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia:
 - **a) di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro;**
 - **b) di previdenza e assistenza obbligatoria;**
 - c) urbanistica ed edilizia;
 - d) di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;
 - e) di igiene degli alimenti e delle bevande;
 - f) di società e di intermediari finanziari;
 - g) tributaria e valutaria.
 - g-bis) antiriciclaggio (1).
- L'opposizione si propone altresì davanti al tribunale:
 - a) se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a lire trenta milioni;
 - b) quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore a lire trenta milioni;
 - c) quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.
- Restano salve le competenze stabilite da diverse disposizioni di legge (2).
- (1) Lettera aggiunta dall' articolo 66 del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231.
- (2) Articolo aggiunto dall'art. 98, d.lg. 30 dicembre 1999, n. 507.

➤ **Art. 23 Giudizio di opposizione.**

- Il giudice, se il ricorso è proposto oltre il termine previsto dal primo comma dell'articolo 22, ne dichiara l'inammissibilità con ordinanza ricorribile per cassazione.
- Se il ricorso è tempestivamente proposto, il giudice fissa l'udienza di comparizione con decreto, steso in calce al ricorso, ordinando all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima della udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione. Il ricorso ed il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente o, nel caso sia stato indicato, al suo procuratore, e all'autorità che ha emesso l'ordinanza. La prova scritta della conoscenza del ricorso e del decreto equivale alla notifica degli stessi (3).
- Tra il giorno della notificazione e l'udienza di comparizione devono intercorrere i termini previsti dall'articolo 163-bis del codice di procedura civile (4).
- L'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente; l'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati.
- Se alla prima udienza l'opponente o il suo procuratore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, il giudice, con ordinanza appellabile, convalida il provvedimento opposto, ponendo a carico dell'opponente anche le spese successive all'opposizione (5) (6).

- Nel corso del giudizio il giudice dispone, anche d'ufficio, i mezzi di prova che ritiene necessari e può disporre la citazione di testimoni anche senza la formulazione di capitoli.
- Appena terminata l'istruttoria il giudice invita le parti a precisare le conclusioni ed a procedere nella stessa udienza alla discussione della causa, pronunciando subito dopo la sentenza mediante lettura del dispositivo. Tuttavia, dopo la precisazione delle conclusioni, il giudice, se necessario, concede alle parti un termine non superiore a dieci giorni per il deposito di note difensive e rinvia la causa all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine per la discussione e la pronuncia della sentenza.
- Il giudice può anche redigere e leggere, unitamente al dispositivo, la motivazione della sentenza, che è subito dopo depositata in cancelleria.
- A tutte le notificazioni e comunicazioni occorrenti si provvede d'ufficio.
- Gli atti del processo e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta.
- Con la sentenza il giudice può rigettare l'opposizione, ponendo a carico dell'opponente le spese del procedimento o accoglierla, annullando in tutto o in parte l'ordinanza o modificandola anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta. Nel giudizio di opposizione davanti al giudice di pace non si applica l'articolo 113, secondo comma, del codice di procedura civile (7).
- Il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente.
- [La sentenza è inappellabile ma è ricorribile per cassazione.] (8)
- (8) Comma abrogato dall'articolo 26 del D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40.

- 1. Le controversie previste dall'articolo 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo.
- 2. L'opposizione si propone davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione.
- 3. Salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, e salve le competenze stabilite da altre disposizioni di legge, l'opposizione si propone davanti al giudice di pace.
- 4. L'opposizione si propone davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia:
 - a) di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro;
 - b) di previdenza e assistenza obbligatoria;**
 - c) di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;
 - d) di igiene degli alimenti e delle bevande;
 - e) valutaria;
 - f) di antiriciclaggio.

- 5. L'opposizione si propone altresì davanti al tribunale:
 - a) se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro;
 - b) quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore a 15.493 euro;
 - c) quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.
- 6. Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale.
- 7. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5 (quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione).
- 8. Con il decreto di cui all'articolo 415, secondo comma, del codice di procedura civile il giudice ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato di depositare in cancelleria, dieci giorni prima dell'udienza fissata, copia del rapporto con gli atti relativi all'accertamento, nonché alla contestazione o notificazione della violazione. Il ricorso e il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente e all'autorità che ha emesso l'ordinanza.

- 9. Nel giudizio di primo grado l'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente. L'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati. Nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 205 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il prefetto può farsi rappresentare in giudizio dall'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, la quale vi provvede a mezzo di propri funzionari appositamente delegati, laddove sia anche destinataria dei proventi della sanzione, ai sensi dell'articolo 208 del medesimo decreto.
- 10. Alla prima udienza, il giudice:
 - a) quando il ricorso è proposto oltre i termini di cui al comma 6, lo dichiara inammissibile con sentenza;
 - b) quando l'opponente o il suo difensore non si presentano senza addurre alcun legittimo impedimento, convalida con ordinanza appellabile il provvedimento opposto e provvede sulle spese, salvo che l'illegittimità del provvedimento risulti dalla documentazione allegata dall'opponente, ovvero l'autorità che ha emesso l'ordinanza abbia omissso il deposito dei documenti di cui al comma 8.

- 11. Il giudice accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente.
- 12. Con la sentenza che accoglie l'opposizione il giudice può annullare in tutto o in parte l'ordinanza o modificarla anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta, che è determinata in una misura in ogni caso non inferiore al minimo edittale. Nel giudizio di opposizione davanti al giudice di pace non si applica l'articolo 113, secondo comma, del codice di procedura civile.
- 13. Salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 6-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, gli atti del processo e la decisione sono esenti da ogni tassa e imposta.

La riscossione dei contributi previdenziali

- L'avviso di addebito esecutivo (art. 30, d.l. 31.05.2010, n. 78)
- L'iscrizione a ruolo (D. lgs. n. 46 del 1999)
- Notifica della cartella di pagamento (avviso di addebito)
- Il giudizio di opposizione al ruolo esattoriale
- Oneri probatori
- Rapporti tra giudizio di opposizione a ruolo esattoriale ed opposizione ad ordinanza ingiunzione

- Velocizzazione dei procedimenti di riscossione (Art. 29, d.l. n. 78/2010) - L'avviso di addebito esecutivo (Art. 30 – Modificato in sede di conversione del decreto legge (l. n. 122 del 2010)
- L'articolo 29 nei commi da 1 a 6, reca disposizioni eterogenee in materia di accertamento e riscossione dei tributi, transazione fiscale in sede di concordato preventivo, concordato fallimentare, misure cautelari e procedure concorsuali, complessivamente volte ad accelerare la riscossione dei tributi anticipandone in parte le procedure già nella fase dell'accertamento.
- Avviso di accertamento con intimazione ad adempiere entro il termine di proposizione del ricorso (60 giorni)

- L'articolo 30 reca una nuova disciplina sulla riscossione dei crediti da parte dell'INPS, decorrente dal 1° gennaio 2011, fondata sullo strumento dell'**avviso di addebito**, notificato al debitore e avente valore di titolo esecutivo.
- La disposizione riguarda il **recupero di tutte le somme dovute all'INPS**, ivi **comprese quelle risultanti da accertamenti da parte degli uffici** dell'Istituto (nonché quelle dovute a titolo di sanzioni, somme aggiuntive e interessi).
- Il **comma 2** definisce le **modalità di redazione dell'avviso di addebito e contenuto** (indicazione del codice fiscale del soggetto tenuto al versamento; periodo di riferimento e causale del credito; distinzione tra quota capitale, sanzioni e interessi; indicazione dell'agente della riscossione competente; sottoscrizione da parte del titolare dell'ufficio competente; **intimazione ad adempiere entro 90 giorni, pena l'esecuzione forzata, per i crediti accertati dagli uffici**), mentre il **comma 4** definisce le **modalità di notifica dell'avviso di addebito** (in via prioritaria, posta elettronica certificata, nonché tramite messi comunali, agenti di polizia municipale o raccomandata a/r).
- Il **comma 5** prevede che l'avviso di addebito di cui al comma 2 venga **consegnato agli agenti della riscossione** secondo modalità e termini stabiliti dall'INPS, in deroga alla normativa vigente sulla riscossione (decreto legislativo n. 46 del 1999).
- Il comma 6 prevede che l'INPS sia tenuto a fornire, all'atto dell'affidamento e, successivamente, in presenza di nuovi elementi, anche su richiesta dell'agente della riscossione, tutti gli elementi utili a migliorare l'efficacia dell'azione di recupero.

- Il comma 10 abroga l'articolo 25, comma 2, del D. Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46.
- Il comma 13 prevede che, in caso di mancato o ritardato pagamento delle somme richieste attraverso lo strumento dell'avviso di addebito di cui al comma 2, le sanzioni e le somme aggiuntive dovute siano calcolate, secondo le relative disposizioni, fino alla data del pagamento.
- All'agente della riscossione spettano l'aggio, interamente a carico del debitore, ed il rimborso delle spese relative alle procedure esecutive, previste dall'articolo 17 del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112.
- Il comma 14 precisa che ai fini della procedura di riscossione istituita dall'articolo in esame, i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo devono intendersi effettuati ai fini del recupero delle somme dovute a qualunque titolo all'INPS al titolo esecutivo emesso dallo stesso Istituto, costituito dall'avviso di addebito contenente l'intimazione ad adempiere l'obbligo di pagamento.
- Infine, il comma 15 conferma che i rapporti con gli agenti della riscossione continuano ad essere regolati secondo le disposizioni vigenti.

ARTICOLO 24 d. lgs. n. 46 del 1999

Iscrizioni a ruolo dei crediti degli enti previdenziali.

- 1. I contributi o premi dovuti agli enti pubblici previdenziali non versati dal debitore nei termini previsti da disposizioni di legge o dovuti in forza di accertamenti effettuati dagli uffici sono iscritti a ruolo, unitamente alle sanzioni ed alle somme aggiuntive calcolate fino alla data di consegna del ruolo al concessionario, al netto dei pagamenti effettuati spontaneamente dal debitore (1).
- 2. L'ente ha facoltà di richiedere il pagamento mediante avviso bonario al debitore. L'iscrizione a ruolo non è eseguita, in tutto o in parte, se il debitore provvede a pagare le somme dovute entro trenta giorni dalla data di ricezione del predetto avviso. Se, a seguito della ricezione di tale avviso, il contribuente presenta domanda di rateazione, questa viene definita secondo la normativa in vigore e si procede all'iscrizione a ruolo delle rate dovute. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 25, l'iscrizione a ruolo è eseguita nei sei mesi successivi alla data prevista per il versamento.
- 3. Se l'accertamento effettuato dall'ufficio è impugnato davanti all'autorità giudiziaria, l'iscrizione a ruolo è eseguita in presenza di provvedimento esecutivo del giudice.
- 4. In caso di gravame amministrativo contro l'accertamento effettuato dall'ufficio, l'iscrizione a ruolo è eseguita dopo la decisione del competente organo amministrativo e comunque entro i termini di decadenza previsti dall'articolo 25.

- 5. Contro l'iscrizione a ruolo il contribuente può proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Il ricorso va notificato all'ente impositore. (2)
- 6. Il giudizio di opposizione contro il ruolo per motivi inerenti il merito della pretesa contributiva è regolato dagli articoli 442 e seguenti del codice di procedura civile. Nel corso del giudizio di primo grado il giudice del lavoro può sospendere l'esecuzione del ruolo per gravi motivi.
- 7. Il ricorrente deve notificare il provvedimento di sospensione al concessionario.
- 8. Resta salvo quanto previsto dal decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 462.
- (1) Comma così modificato dall'art. 2, d.lg. 17 agosto 1999, n. 326.
- (2) Comma modificato dall'art. 4, d.l. 24 settembre 2002, n. 209, conv. con modificazioni, in l. 22 novembre 2002, n. 265.

Art. 25 Termini di decadenza per l'iscrizione a ruolo dei crediti degli enti pubblici previdenziali.

- 1. I contributi o premi dovuti agli enti pubblici previdenziali sono iscritti in ruoli resi esecutivi, a pena di decadenza (1):
 - a) per i contributi o premi non versati dal debitore, entro il 31 dicembre dell'anno successivo al termine fissato per il versamento; in caso di denuncia o comunicazione tardiva o di riconoscimento del debito, tale termine decorre dalla data di conoscenza, da parte dell'ente;
 - b) per i contributi o premi dovuti in forza di accertamenti effettuati dagli uffici, entro il 31 dicembre dell'anno successivo alla data di notifica del provvedimento ovvero, per quelli sottoposti a gravame giudiziario, entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello in cui il provvedimento è divenuto definitivo.
- 2. Dopo l'iscrizione a ruolo l'ente, in pendenza di gravame amministrativo, può sospendere la riscossione con provvedimento motivato notificato al concessionario ed al contribuente. Il provvedimento può essere revocato ove sopravvenga fondato pericolo per la riscossione.
- (1) Alinea così modificato dall'art. 2, d.lg. 27 aprile 2001, n. 193.

➤ **3. Art. 38, comma 12, D.L. n. 78/2010. Modifiche ai termini di decadenza.**

- L'art. 25, comma 1, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 prevede che gli Enti Previdenziali, in via generale, debbano procedere all'iscrizione a ruolo dei contributi o premi non versati entro il 31 dicembre dell'anno successivo al termine fissato per il versamento. In caso di contributi o premi denunciati, comunicati tardivamente o riconosciuti, tale termine decorre dalla data della loro conoscenza da parte degli Enti impositori.
- Il comma 12, dell'art. 38, ha stabilito che le disposizioni contenute nella predetta norma non si applicano, limitatamente al periodo compreso fra il 1 gennaio 2010 ed il 31 dicembre 2012, ai contributi non versati e agli accertamenti notificati dall'Ente creditore successivamente alla data del 1° gennaio 2004.
- Tale previsione che sospende, nel predetto periodo, gli effetti della decadenza di cui al citato art. 25, consente all'Istituto di procedere all'iscrizione a ruolo di tutti i crediti, anche riferiti a periodi di competenza precedenti, omessi, accertati e notificati, nel rispetto dei termini di prescrizione, a decorrere dal 1 gennaio 2004.

