

# **Circolare Ministero del lavoro e delle politiche sociali, n. 10 del 23 marzo 2006**

**Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Direzione generale per l'Attività Ispettiva  
Divisione I - Consulenza, contenzioso, formazione del personale ispettivo e affari generali**

**CIRCOLARE N.10/2006**

**Oggetto: Ricorsi avverso il Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'articolo 17 del D.Lgs. n. 124 del 23 aprile 2004. Chiarimenti e indicazioni operative**

## **I. Premessa**

Successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 124 del 23 aprile 2004, sulla "razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30" ed a seguito della circolare di questo Ministero n. 24 del 24 giugno 2004, sono sorte alcune questioni concernenti l'applicazione dell'articolo 17 in materia di ricorsi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, sulle quali si ritiene di fornire i seguenti chiarimenti.

## **II. Quorum strutturale e quorum funzionale**

Ferma restando la composizione del Comitato regionale per i rapporti di lavoro ed i chiarimenti forniti con la citata circolare n. 24/2004, va chiarito che lo stesso è validamente costituito esclusivamente con la presenza dei tre componenti previsti dall'articolo 17, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004 mentre, ai fini della decisione del ricorso, si ritiene che operi il criterio della maggioranza.

Da ciò deriva che anche il componente eventualmente dissenziente con la decisione del Comitato è comunque tenuto a sottoscrivere, ai fini di legittimità, la decisione del ricorso, potendo eventualmente far risultare il dissenso dal relativo verbale della seduta.

Va inoltre chiarito che i componenti della Commissione, in caso di impossibilità a partecipare alla seduta, possono farsi rappresentare da un dirigente o da un funzionario con funzioni vicarie.

## **III. Competenza territoriale**

Si ritiene utile sottolineare che, 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 (nel caso dunque degli Enti/Casse privi di struttura periferica autonoma avente competenza ad adottare provvedimenti di natura sanzionatoria, competente a decidere il ricorso è il Comitato regionale ove è ubicata la sede centrale dei medesimi Enti). Deve essere, comunque, esclusa l'utilizzabilità di ulteriori e diversi criteri quale, ad esempio, quello della sede legale dell'azienda ricorrente.

I ricorsi presentati presso un Comitato regionale territorialmente non competente devono essere tempestivamente trasmessi al Comitato competente individuato secondo i criteri citati e, in tal caso, i termini per la decisione di cui all'articolo 17, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004 decorrono dal ricevimento del ricorso da parte del Comitato tenuto a decidere.

#### IV. Provvedimenti oggetto di ricorso

Sono ricorribili ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 "gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle Direzioni provinciali del lavoro e (...) i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro".

Nel ribadire quanto già segnalato con circolare n. 24/2004 – secondo la quale gli atti effettivamente oggetto di ricorso sono le contestazioni o notificazioni di illecito amministrativo delle DPL, le ordinanze-ingiunzione delle DPL ed i verbali di accertamento di INPS, INAIL e di altri Enti previdenziali per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria – va altresì osservato che il Comitato risulta competente a decidere sui ricorsi avverso i verbali di accertamento delle DPL afferenti al disconoscimento della sussistenza del rapporto di lavoro (ad es. assunzione da parte del genitore di un figlio convivente in assenza degli elementi comprovanti il vincolo di subordinazione).

Si sottolinea inoltre che, in caso di ricorso avverso verbali di accertamento congiunto del Ministero del lavoro e degli Enti, lo stesso è da considerarsi ammissibile semprechè sussista il presupposto della verifica della qualificazione del rapporto di lavoro, anche qualora dovessero sussistere profili soltanto di natura previdenziale, e non violazioni di natura amministrativa. Qualora invece sussistano anche infrazioni di natura amministrativa, il termine assegnato per la regolarizzazione mediante una diffida adottata ex art. 13 D.Lgs. n. 124/20004 è da intendersi sospeso sino alla decisione sul ricorso.

L'autonomo provvedimento di diffida adottato ex art. 13 cit., invece, è da ritenersi non impugnabile ai sensi dell'art. 17 cit. in quanto 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.

Quanto invece ai 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, verbali che non sono dunque in alcun modo riferiti ad una diversa qualificazione del rapporto di lavoro posto in essere dalle parti, gli stessi non possono essere oggetto di impugnazione ex art. 17 ma saranno eventualmente oggetto di impugnazione innanzi ai competenti organi degli Istituti previdenziali.

#### V. Contenuti del ricorso e della decisione

Ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004, il Comitato regionale per i rapporti di lavoro è competente a decidere in ordine alla sussistenza o qualificazione dei rapporti di lavoro.

Ferma restando la possibilità valutare l'ammissibilità del ricorso avanzato, si ritiene utile fornire ulteriori precisazioni in ordine all'oggetto della decisione del Comitato.

Anzitutto, con riferimento alla sussistenza del rapporto di lavoro, si rileva che il Comitato 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..

Inoltre si segnala che l'oggetto della decisione del Comitato, nelle ipotesi di qualificazione del rapporto di lavoro, è da intendersi riferito esclusivamente alla individuazione della tipologia contrattuale nella quale devono essere inquadrate le prestazioni lavorative rese, senza entrare nel merito di ulteriori aspetti di natura normativa o contrattuale.

Un ulteriore profilo attiene alla verifica o meno da parte del Comitato di eventuali irregolarità di carattere formale o procedimentale in riferimento all'atto impugnato. In proposito si ritiene che, qualora il ricorrente, oltre a sollevare questioni relative alla sussistenza e/o qualificazione del rapporto, sollevi altresì profili di irregolarità di natura procedimentale, il Comitato (dunque su istanza del ricorrente e non d'ufficio) dovrà esaminare anche questi ultimi, per ovvie ragioni di economia dell'azione amministrativa, e potrà conseguentemente annullare l'atto impugnato anche soltanto per vizi non sostanziali.

L'eventuale rigetto del ricorso da parte dell'Organo regionale, 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 adottata in ambito regionale. Ciò in quanto la decisione del ricorso ha effetto vincolante per le pubbliche amministrazioni interessate, che peraltro fanno parte del collegio decidente mediante la partecipazione dell'organo di vertice a livello regionale. Ciò comporta che le stesse non possono nemmeno promuovere in sede giudiziaria un'eventuale azione di accertamento volta a vanificare la portata della decisione assunta dal Comitato.

In caso di mancata decisione da parte del Comitato il silenzio-rigetto previsto dall'articolo 17, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004 si forma con esclusivo riferimento al "merito" e cioè alla sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro e non anche in ordine ai profili formali o procedurali dell'atto impugnato.

Da ciò consegue che la Direzione provinciale del lavoro può, in sede di istruttoria finalizzata all'emanazione dell'ordinanza ingiunzione, rilevare un vizio di natura formale o procedimentale, sul quale il Comitato non si è pronunciato in quanto si è formato il silenzio rigetto per decorrenza dei termini, e procedere conseguentemente all'adozione dell'ordinanza di archiviazione.

Va ancora chiarito, da ultimo, che il ricorso al Comitato regionale avverso la contestazione o notificazione di illecito amministrativo della Direzione provinciale del lavoro, nel caso in cui vi sia rigetto del ricorso stesso, 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.

VI. Termini del procedimento

Si sottolinea che, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del D.Lgs. n. 124/2004, i ricorsi sono decisi nel termine di 90 giorni dal ricevimento degli stessi e non dalla data del provvedimento impugnato.

Ferma restando l'impugnabilità degli atti sopra evidenziati, la valutazione circa la ricevibilità, ammissibilità e procedibilità del ricorso è demandata ai soli Comitati regionali, presso i quali sono pertanto trasmessi i ricorsi erroneamente presentati alle Direzioni provinciali.

Appare inoltre opportuno che, nelle ipotesi in cui venga impugnato ai sensi dell'articolo 17 del D.Lgs. n. 124/2004 un atto (contestazione o notificazione di illecito amministrativo delle DPL) che comporti consequenzialmente anche il recupero dei contributi previdenziali e assicurativi, la Direzione del lavoro – in ossequio ai principi di economicità ed efficacia del procedimento amministrativo – effettui le relative comunicazioni agli Enti previdenziali 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 poi essere vanificate dalla decisione dell'Organo collegiale.

## VII. Istruttoria del ricorso

Nel ribadire quanto già segnalato con circolare n. 24/2004 si ricorda che:

- l'istruttoria del ricorso è a cura del Segretario del Comitato, individuato dal Direttore della DRL fra i funzionari, anche con qualifica ispettiva, con specifiche competenze tecnico-giuridiche, il quale partecipa alle sedute del Comitato in veste di relatore. In proposito si evidenzia che il Direttore della DRL può valutare l'opportunità di nominare anche più segretari in relazione al numero dei ricorsi da istruire;
- per le problematiche previdenziali e assicurative i Segretari del Comitato possono farsi assistere da funzionari degli Enti appositamente individuati che possono essere nominati, da parte del Direttore della DRL, Segretari aggiunti.

I Segretari del Comitato, al fine di procedere all'istruttoria dei ricorsi assegnati, provvedono a richiedere alle DPL ovvero agli Enti interessati la trasmissione degli atti o dei provvedimenti relativi unitamente a qualsiasi documentazione idonea a provare gli esiti dell'accertamento oggetto di impugnazione.

Con riferimento agli atti impugnati emessi dalle DPL, si precisa che le richieste istruttorie devono essere inoltrate, rispettivamente, al Servizio Ispezione Lavoro ove oggetto di impugnativa sia la contestazione/notificazione di illecito o il verbale di insussistenza del rapporto di lavoro ovvero all'Ufficio Affari Legali e Contenzioso ove il ricorso abbia ad oggetto l'ordinanza ingiunzione.

## VIII. Impugnabilità della decisione del Comitato

Quanto alla impugnabilità della decisione del Comitato che respinge il ricorso occorre anzitutto sottolineare che la stessa non è impugnabile innanzi agli organi di giustizia amministrativa in quanto 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.

Da ciò consegue che può ritenersi 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.

In proposito si rileva che l'istruttoria e la rappresentanza e difesa dell'Amministrazione in siffatti giudizi, ove l'Avvocatura distrettuale non intenda procedere direttamente, è demandata all'Ufficio Legale e contenzioso della DRL sede del Comitato.

Il ricorrente, inoltre, potrà rivolgersi all'A.G. nelle ipotesi di impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro (art. 22, L. n. 689/1981, Tribunale monocratico con funzioni di Giudice Unico) e avverso i verbali di accertamento degli Enti previdenziali (art. 8, L. n. 533/1973, Tribunale monocratico in veste di giudice del lavoro), considerato anche l'effetto sospensivo di cui all'art. 17, comma 3, del D.Lgs. n. 124/2004.

#### IX. Ricorsi avverso diffida accertativa per crediti patrimoniali: composizione del Comitato

L'articolo 12, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004 stabilisce che nei confronti del provvedimento di diffida di cui al comma 3 dello stesso articolo è ammesso ricorso davanti al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, integrato con un rappresentante dei datori di lavoro ed un rappresentante dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

A tal proposito sarà cura del Comitato richiedere una designazione comune alle organizzazioni dei datori di lavoro e un'altra designazione comune alle organizzazioni dei lavoratori.

Si precisa peraltro che tale criterio non può subire alcuna deroga e pertanto la designazione dei componenti aggiuntivi non potrà essere presa in considerazione nell'ipotesi in cui la rappresentanza sindacale o datoriale non risulti comparativamente più rappresentativa a livello nazionale.

In mancanza di tale designazione entro trenta giorni dalla richiesta, ai sensi del medesimo articolo 12, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004, il Comitato decide il ricorso nella sua composizione ordinaria. Anche in composizione integrata, ai fini del quorum strutturale, il Comitato è validamente costituito con la sola presenza del Direttore della Direzione regionale del lavoro, del Direttore regionale dell'INPS e dal Direttore regionale dell'INAIL. Nel caso in cui uno soltanto dei membri designati dalle organizzazioni sindacali e datoriali si presenti alla riunione del Comitato, questo può considerarsi regolarmente costituito e procedere alla valutazione del ricorso. Ugualmente potrà dirsi nell'eventualità in cui una sola delle due parti ometta di designare il proprio rappresentante entro il termine di cui all'art. 12, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004.

Roberto Maroni