

Conclusione del procedimento ispettivo

Ordinanza-ingiunzione e pagamento rateale

Pierluigi Rausei - Adapt professional fellow (*)

Terminata l'ispezione in materia di lavoro e notificati gli illeciti amministrativi riscontrati e sanzionati (art. 14, legge n. 689/1981), gli accertatori - appurato che il pagamento in misura ridotta delle sanzioni comminate non è stato effettuato nel termine previsto (art. 16) ovvero constatato l'invio da parte del trasgressore o dell'obbligato in solido di appositi scritti difensivi (art. 18) - devono inviare gli atti relativi unitamente al rapporto al Capo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro (art. 17).

Il Capo dell'ITL, avvalendosi dell'Area legale e Contenzioso, provvede al controllo e all'esame degli scritti difensivi prodotti ovvero degli atti e degli elementi di prova trasmessi unitamente al rapporto. Laddove non sia stata richiesta un'audizione personale dal trasgressore, si procede all'emissione del provvedimento amministrativo che conclude il procedimento sanzionatorio, vale a dire l'ordinanza. Nel caso, invece, in cui si debba procedere alla convocazione del trasgressore ai fini della richiesta audizione, l'ordinanza verrà emessa dopo l'ulteriore fase sub-procedimentale di confronto stragiudiziale ai sensi dell'art. 18, legge n. 689/1981.

Nel caso in cui il trasgressore intenda pagare le somme ingiunte a titolo di sanzione pecuniaria amministrativa potrà provvedervi entro 30 giorni dalla notificazione dell'ordinanza-ingiunzione in unica soluzione o in alternativa potrà richiedere nello stesso termine l'ammissione al pagamento rateale degli importi sanzionatori ai sensi dell'art. 26, legge n. 689/1981.

Sull'istanza di pagamento rateale si sono pronunciati recentemente l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con nota n. 3216 dell'11 aprile 2017, e l'Agenzia delle entrate, con risposta a interpello n.

956-303/2018, diffusa dall'INL con nota n. 5509 del 21 giugno 2018.

Ordinanza: il provvedimento conclusivo del procedimento ispettivo

L'ordinanza è il provvedimento con il quale il Capo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, mediante un'attenta valutazione di legittimità formale e di fondatezza sostanziale degli accertamenti compiuti, eseguita con l'ausilio tecnico-giuridico del Responsabile dell'Area legale e Contenzioso, può:

- determinare la somma definitivamente dovuta e ingiungerne il pagamento all'autore delle violazioni contestate, nonché all'eventuale obbligato in solido: *ordinanza-ingiunzione*;
- caducare gli effetti dell'iniziale provvedimento di notificazione degli illeciti amministrativi: *ordinanza di archiviazione*.

La valutazione, che conduce all'emissione dell'uno piuttosto che dell'altro provvedimento, è quindi che porta ad ingiungere oppure no il pagamento delle sanzioni amministrative connesse agli esiti dell'ispezione, deve essere improntata ai principi costituzionali (art. 97 Cost.) di imparzialità e di buon andamento (correttezza) della Pubblica Amministrazione, da cui deriva anche il generale potere di autotutela.

Gli stessi principi, peraltro, vanno applicati secondo le specifiche fornite dall'art. 1, legge n. 7 agosto 1990 n. 241, vale a dire attraverso i criteri di efficacia-efficienza, economicità e trasparenza-pubblicità dell'azione amministrativa.

Su esplicito mandato del Capo dell'ITL, l'Area Legale, autonomamente ovvero a seguito degli

(*) L'Autore è anche dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Approfondimenti

scritti difensivi o anche della successiva audizione, dovrà pertanto verificare:

- la ritualità e la tempestività della notificazione del verbale di accertamento e notificazione (corretta individuazione dell'autore degli illeciti, esatta descrizione dei fatti e conseguente puntuale indicazione delle norme violate e delle relative sanzioni, rispetto dei termini legalmente fissati, non decorrenza della prescrizione);
- la fondatezza delle violazioni sanzionate e l'efficacia probatoria degli elementi raccolti a suffragare le stesse (sussistenza e corrispondenza dei fatti accertati alle fattispecie illecite legalmente predeterminate).

Laddove l'accertamento appaia all'evidenza carente o contraddittorio, il Capo dell'ITL potrebbe disporre un'eventuale fase di integrazione dell'istruttoria già conclusa, mediante l'espressa richiesta di chiarimenti sui fatti all'Ispettore del Lavoro verbalizzante. Peraltro questo "supplemento di indagine" rientra nella sfera di assoluta discrezionalità del Capo dell'Ispettorato territoriale del Lavoro, il quale a nome dell'Amministrazione che rappresenta deve operare una valutazione di opportunità, sentito il Responsabile dell'Area Legale circa gli esiti presumibili dell'eventuale giudizio di opposizione.

Sulla procedura descritta impatta in modo rilevante quanto sancito dalla nota del Ministero del lavoro 23 luglio 2009, n. 10669, la quale induce il Capo dell'Ispettorato territoriale del Lavoro ad una seria e attenta valutazione dei contenuti del fascicolo ispettivo trasmessogli unitamente al rapporto e della istruttoria condotta dall'Area Legale e Contenzioso, anche al fine di evitare condanne a carico dell'Amministrazione nei giudizi di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione eventualmente emessa in carenza di elementi probatori fondanti adeguatamente l'accertamento.

Compiute le operazioni di verifica legale o di ulteriore integrazione istruttoria, si procede alla predisposizione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione, secondo il dettato normativo della citata legge n. 689/1981.

Non vi è dubbio che l'ordinanza di archiviazione debba essere "comunicata" al trasgressore, sebbene la legge sul punto taccia (ma soccorrono i principi costituzionali richiamati), mentre l'ordinanza-ingiunzione deve essere "notificata", ai sensi dell'art. 18, comma 4, legge n. 689/1981.

Come noto, peraltro, l'art. 28, legge n. 689/1981, rubricato "Prescrizione", dispone che: *"Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. L'interruzione è regolata dalle norme del Codice civile"*.

Or bene la lettera della disposizione, richiamata testualmente, sembra indicare con assoluta evidenza che, in materia di sanzioni amministrative, l'ordinanza-ingiunzione deve essere notificata al trasgressore nelle forme previste dall'art. 14, stessa legge, ma non anche nel termine di 90 giorni dall'accertamento, previsto dal medesimo articolo per la notifica degli estremi delle violazioni accertate.

Il termine che l'art. 28, legge n. 689/1981 pare assegnare al Capo dell'Ispettorato territoriale del Lavoro per emettere l'ordinanza che conclude il procedimento sanzionatorio amministrativo è, piuttosto, quello di cinque anni dal giorno della commissione dell'illecito contestato e sanzionato dagli Ispettori.

In tal senso, per lungo tempo (oltre un decennio), si è orientata la giurisprudenza di legittimità della Suprema Corte di Cassazione, che in più occasioni ha ribadito l'interpretazione della suddetta norma con diverse pronunce (cfr. Cass. civ., sez. I, 18 febbraio 1989, n. 972; Cass. civ., sez. I, 9 giugno 1990, n. 5635; Cass. civ., sez. I, 12 novembre 1992, n. 12189; Cass. civ., sez. I, 1° luglio 1995, n. 7331; Cass. civ., sez. lav., 9 marzo 1996, n. 1902).

La richiamata pacifica interpretazione del sistema normativo di cui al combinato disposto degli articoli 18 e 28, legge n. 689/1981 è stata squassata, nell'arco temporale dal 2001 al 2006, da una nuova lettura resa da alcuni Giudici di merito (Trib. Ascoli Piceno 15 maggio 2000, n. 236; Trib. Trento, sez. lav. 23 giugno 2000, n. 109; Trib. Ascoli Piceno, sez. lav., 30 gennaio 2001, n. 57; Trib. Udine 23 aprile 2002, n. 523; Trib. Torino 30 settembre 2002, n. 7865), invocando una presunta conformità con i disposti della legge generale sul procedimento amministrativo e in particolare dell'art. 2, legge n. 241/1990, che ha introdotto nel sistema amministrativistico, il principio dell'obbligo di "conclusione espressa" del procedimento amministrativo, unitamente all'altro principio della fissazione di un termine per la conclusione dei procedimenti. Se con ri-

guardo al primo dei due principi non vi è discussione, essendo già nel corpo della legge n. 689/1981 chiaramente espresso l'obbligo di emettere l'ordinanza ai sensi dell'art. 18, forti perplessità ha suscitato nella giurisprudenza cui si fa riferimento il secondo principio, quello della fissazione di un termine specifico.

Sulla scorta della riflessione scaturita dall'ingresso (obiettivamente necessitato) del principio di trasparenza nell'azione della pubblica amministrazione, in occasione di giudizi di opposizione a ordinanza ingiunzione (art. 22, legge n. 689/1981), alcuni Giudici di prime cure hanno ritenuto doversi annullare l'ordinanza-ingiunzione impugnata sulla base delle disposizioni di cui al citato art. 2, legge n. 241/1990, non essendo stata l'ordinanza emessa entro il termine di 30 giorni dalla presentazione degli scritti difensivi. I Giudici di merito hanno, in effetti, richiamato l'applicabilità dell'art. 2, legge n. 241/1990, facendo seguito alle prescrizioni dell'art. 29, stessa legge, che indica i principi da essa desumibili quali *"principi generali dell'Ordinamento giuridico"*.

Sulla questione si è tuttavia pronunciata, la Suprema Corte, a Sezioni Unite, con la sentenza n. 9591 del 27 aprile 2006 (seguita da quelle, di identico tenore e di pari data, n. 9594 e n. 9595), sancendo il principio di diritto secondo cui *"il termine stabilito dall'art. 2, comma 3, legge 7 agosto 1990, n. 241, non è applicabile nei procedimenti di irrogazione di sanzioni amministrative"*. Peraltro, le Sezioni Unite della Suprema Corte riconoscono l'identità strutturale e funzionale della legge n. 689/1981, valutando come la regolamentazione dell'attività sanzionatoria della Pubblica Amministrazione si differenzia nettamente rispetto alla generale disciplina dell'agire amministrativo, essendo i procedimenti sanzionatori amministrativi *"caratterizzati da questa loro funzione del tutto peculiare, che richiede una distinta disciplina"*.

La legge n. 689/1981, cui il Collegio assegna definitivamente valenza di *lex specialis*, risulta chiamata specificamente a disciplinare un procedimento il quale mantiene natura amministrativa, ma che integra l'esercizio della *potestas puniendi* e dell'intervento autoritativo in tal senso dello Stato, attraverso un procedimento che si presenta plurifasico e caratterizzato da una struttura logica e cronologica di sicura complessità, proprio in ragione del significato chiaramente *"coercitivo-sanzionatorio"* del procedimento stesso.

Ne deriva che le stesse norme contenute nella legge n. 689/1981 *"constituiscono un sistema organico e compiuto, nel quale non occorrono inserimenti dall'esterno"* da parte di altri testi normativi di carattere più generale.

Da ultimo, le conclusioni cui perviene la Suprema Corte sottolineano *"la necessità che la pretesa sanzionatoria venga fatta valere entro il termine di prescrizione di cinque anni della commissione della violazione"*, stabilito dall'art. 28, legge n. 689/1981, i giudici si affrettano a precisare che detto termine, *"non ha tuttavia natura procedimentale, ma sostanziale, poiché il suo inutile decorso comporta l'estinzione del diritto alla riscossione"* delle somme ingiunte a titolo di sanzione amministrativa.

Alla luce della sentenza Cass. civ., S.U., n. 9591/2006, pertanto, il Capo dell'Ispettorato territoriale del Lavoro, in conseguenza di un accertamento ispettivo con contestazione di illeciti amministrativi, ha il potere di emettere l'ordinanza-ingiunzione entro l'unico termine prescrizione di cinque anni dalla commissione dell'illecito accertato, così come stabilito in via generale dall'art. 28, legge n. 689/1981.

Nello stesso senso si era pronunciato più volte il Ministero del lavoro, da ultimo con la lettera circolare n. 896 del 20 giugno 2005 che riconfermava l'orientamento già in precedenza seguito, dapprima con la nota n. 2205 del 3 dicembre 2001, successivamente con la nota n. 516 del 9 aprile 2003 e, infine, con la nota n. 1169 dell'11 settembre 2003.

Istanza di pagamento rateale dell'ordinanza-ingiunzione

Il trasgressore che non intenda opporre alcun ricorso, né in sede amministrativa, né in sede giudiziaria, avverso l'ordinanza-ingiunzione, ma non si trovi nelle condizioni di poter procedere al pagamento immediato dell'intera somma entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento, può domandarne all'Ispettorato Territoriale del Lavoro che ha emanato l'ordinanza il pagamento rateale delle somme con essa ingiunte.

L'art. 26, legge n. 689/1981, infatti, afferma che l'Autorità amministrativa che ha applicato la sanzione pecuniaria può disporre il pagamento rateale della stessa *"su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate"*.

Approfondimenti

Sempre lo stesso art. 26, comma 1, stabilisce poi che la rateazione dell'importo ingiunto a titolo di sanzione amministrativa è stabilita in rate mensili da un minimo di tre a un massimo di trenta, ciascuna rata, infine, non può essere inferiore a euro 15,49.

L'ambito di applicazione della norma è apparso subito chiaro, fin dall'entrata in vigore della legge n. 689/1981. Tuttavia nel tempo si sono poste non poche questioni in particolare con riferimento da un lato alle modalità da seguire per quanto concerne la "richiesta" dell'interessato e la dimostrazione del disagio economico e alla natura stessa di tale disagio, se personale del trasgressore o della sua impresa, dall'altro con riguardo alle formalità dell'atto di ammissione alla rateazione e alla eventuale applicazione di interessi o maggiorazioni.

Con la lettera circolare n. 1170/2003 dell'11 settembre 2003 il Ministero del lavoro ha fornito agli uffici periferici i necessari chiarimenti operativi sulle diverse problematiche sollevate.

Anzitutto, per quel che riguarda le modalità procedurali relative alla "richiesta dell'interessato" le indicazioni ministeriali qualificano formalmente tale richiesta come vera e propria "istanza espressa".

Non solo, ma si precisa che l'istanza stessa, essendo rivolta ad ottenere uno specifico provvedimento amministrativo (quello di ammissione al pagamento rateale delle sanzioni), deve essere avanzata per iscritto.

In secondo luogo si precisa che lo stato di disagio economico addotto a conferma del possesso delle condizioni sufficienti ad ottenere la rateazione riguardano il trasgressore personalmente e non, come pure sostenuto, la sua azienda o addirittura la sua famiglia.

Su questo punto, inoltre, valga la pena sottolineare come da tempo si sia intesa in maniera restrittiva l'interpretazione della locuzione "condizioni economiche disagiate", al fine di evitare di ricondurre l'istituto normativo della rateazione a mero metodo di agevolazione per il trasgressore obbligato, sottolineando, piuttosto, che trattasi di strumento ugualitario, pensato dal legislatore della depenalizzazione per ricondurre a posizioni di uguaglianza le diverse condizioni di vita dei singoli trasgressori.

Ancora con riferimento alle condizioni economiche, viene consentito allo stesso trasgressore ingiunto che avanza istanza di rateazione di attestare il suo *status* anche attraverso la presentazione,

a corredo documentale dell'istanza, di una apposita autocertificazione, redatta nelle forme e secondo le modalità di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, giusta la previsione della lett. o), comma 1, art. 46, stesso Decreto (al responsabile dell'Area Legale e contenzioso dell'ITL viene poi affidato il compito di effettuare i controlli previsti dall'art. 71, D.P.R. n. 445/2000).

Quanto poi alla natura e alle caratteristiche dell'atto di ammissione al pagamento rateale delle sanzioni, la lettera circolare ministeriale in argomento stabilisce anzitutto che deve trattarsi di un "provvedimento" amministrativo, a firma del Capo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, che deve essere notificato al trasgressore.

L'istanza di pagamento rateale, riguardando le sanzioni ingiunte mediante il provvedimento (ordinanza-ingiunzione) previsto dall'art. 18, legge 689/1981, nell'ipotesi base essa segue la notifica dell'ordinanza. Termine naturale entro il quale l'istanza dovrebbe essere avanzata è quello dei 30 giorni dalla notifica, visto che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 27, comma 1, decorso "inutilmente" il termine fissato per il pagamento delle sanzioni ingiunte l'Ispettorato Territoriale del Lavoro deve e può procedere alla riscossione coattiva degli importi dovuti, divenendo titolo esecutivo l'ordinanza-ingiunzione, che non sia stata opposta in Tribunale nei modi di cui all'art. 22, legge 689/1981.

Con nota n. 3216 dell'11 aprile 2017 l'INL ha precisato che il provvedimento di ammissione alla rateazione non sempre potrà recare una mera ripartizione dell'obbligazione pecuniaria di natura sanzionatoria in singole rate, giacché dovranno applicarsi specifiche maggiorazioni, con apposito piano di ammortamento, in caso di istanza di rateizzazione presentata oltre i 30 giorni, con applicazione delle maggiorazioni semestrali (art. 27, comma 6, sempre di natura sanzionatoria).

Quanto poi al termine entro il quale l'Ispettorato territoriale del lavoro è tenuta a rispondere all'istanza di rateazione del privato, occorre primariamente rilevare che la natura di questo ulteriore procedimento che si aggiunge, eventualmente, a quello sanzionatorio, già concluso a monte, appare strettamente amministrativa e non sanzionatoria.

Di tal ché, proprio alla luce della più recente giurisprudenza di legittimità sopra richiamata ad altri fini, deve ritenersi che in questo caso sia operante l'art. 2, legge n. 241/1990 e, pertanto, all'istanza di pagamento rateale proposta *ex art.* 26, legge n.

689/1981 l'Amministrazione dovrà rispondere nel termine di 30 giorni dal ricevimento della stessa, trattandosi di un procedimento ad iniziativa di parte per il quale nessuna norma specifica stabilisce un termine di conclusione obbligatorio.

Con riferimento all'imposta di bollo sull'istanza di rateizzazione della sanzione irrogata all'autore della violazione e sul relativo provvedimento, l'Agenzia delle entrate, con risposta a Interpello n. 956-303/2018, ha ritenuto che per entrambi gli atti possa trovare applicazione il regime di esenzione previsto dall'articolo 5, comma 4, della tabella B allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642. La disposizione citata esenta completamente dall'imposta di bollo, fra gli altri, "atti e copie relativi al procedimento anche esecutivo, per la riscossione dei tributi, dei contributi e delle entrate extra tri-

butarie dello Stato, (...) dei contributi e delle entrate extra tributarie di qualsiasi ente autorizzato per legge ad avvalersi dell'opera dei concessionari del servizio nazionale di riscossione".

In conseguenza di ciò l'Ispettorato Nazionale del Lavoro con nota n. 5509 del 21 giugno 2018 ha sottolineato che le sanzioni pecuniarie amministrative per violazioni in materia di lavoro sono irrogate nell'esercizio di potestà amministrativa e devono essere ricondotte nell'ambito dell'esenzione di cui all'art. 5, tabella B annessa al D.P.R. n. 642/1972.

Da qui la necessità, rappresentata a tutti gli Ispettorati interregionali e territoriali del lavoro, di uniformarsi al trattamento tributario indicato dall'Agenzia delle entrate dovendosi ritenere superate le indicazioni in precedenza fornite in merito con lettera circolare n. 1170/2003.

Istanza di pagamento rateale delle somme ingiunte

Al **Capo**
dell'**Ispettorato territoriale del lavoro**
di
Area Legale e Contenzioso

Oggetto: richiesta di pagamento rateale dell'ordinanza-ingiunzione, ex art. 26 della legge n. 689/1981 - Ordinanza-Ingiunzione n. del

Il sottoscritto nato a il residente a via n..... tel. e-mail nella sua qualità di responsabile legale della ditta (o, in caso di delega al professionista: il sig., consulente del lavoro incaricato espressamente, a mezzo delega allegata alla presente istanza, dal sig., responsabile legale della Ditta)

PREMESSO CHE

- ha avuto notificata in data l'ordinanza-ingiunzione n. emessa dall'indirizzato Ispettorato territoriale del lavoro, a norma degli artt. 18 e 35, comma 7, della legge n. 689/1981, a firma del Direttore, con richiesta di pagamento di sanzioni pecuniarie amministrative per la somma complessiva di euro
- in data aveva già provveduto a formulare istanza di pagamento rateale, durante lo svolgimento dell'audizione, dinanzi al funzionario incaricato dell'Area Legale e Contenzioso, rappresentando la volontà assoluta di adempiere, unitamente alle proprie difficoltà economiche personali;

CHIEDE

di poter essere ammesso al pagamento rateale della sanzione pecuniaria, ai sensi e per gli effetti dell'art. 26 della legge n. 689/1981, versando in condizioni economiche disagiate, riconoscendo la facoltà di pagare l'importo ingiunto in almeno n. rate mensili. Secondo le specifiche di cui alla nota n. 1170 dell'11 settembre 2003 del Ministero del lavoro, al fine di comprovare il proprio stato di difficoltà economica, vale a dire le richiamate condizioni economiche disagiate, allega alla presente istanza apposita autocertificazione ai sensi dell'art. 46, comma 1, lett. o), del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Fiducioso nel benevolo e sollecito accoglimento della richiesta, resto in attesa di cortese riscontro.

Con osservanza.

Luogo e data

FIRMA

All. 1 - autocertificazione ai sensi dell'art. 46, comma 1, lett. o), D.P.R. n. 445/2000.