

# LAVORATORI IRREGOLARI e SANZIONI: COMPETENZA GIURISDIZIONALE

*Spetta ora al tribunale ordinario, in funzione del giudice del lavoro, la competenza giurisdizionale in materia di irrogazione delle sanzioni per l'utilizzo di lavoratori irregolari. Analisi della sentenza della Corte Costituzionale n. 130/2008 e della C.M. 56/E/2008.*

di LUIGI FERRAJOLI

avvocato e dottore commercialista – Studio Ferrajoli Legale Tributario in Bergamo e Brescia

## DISCIPLINA «ANTE» MODIFICA

Prima delle modifiche apportate dal D.L. 4 luglio 2006, n. 223, conv. con modif. con L. 4 agosto 2008, n. 248, il D.L. 22 febbraio 2002, n. 12, conv. con modif. con l. 23 aprile 2002, n. 73 prevedeva espressamente al suo art. 3, co. 5 [CFF ● 5955], <sup>(1)</sup> che la competenza ad irrogare le sanzioni amministrative conseguenti all'utilizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture obbligatorie (c.d. lavoratori irregolari) spettava all'Agenzia delle Entrate.

In conseguenza di tale previsione normativa, la competenza giurisdizionale per l'impugnazione di tali sanzioni era riconosciuta in via esclusiva alla Commissione tributaria provinciale territorialmente competente.

Tale assunto derivava dall'applicazione estensiva di quanto disposto dall'art. 2, co. 1, D.Lgs. 546/1992 [CFF ● 4653], il quale individua l'oggetto della giurisdizione tributaria in «tutte le controversie aventi ad oggetto i tri-

*buti di ogni genere e specie comunque denominati, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da Uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio».*

Sul punto, numerose erano state le sentenze della Corte di legittimità la quale aveva sempre confermato l'orientamento sopra esposto e non per ultima l'Ordinanza della Cassazione a Sezioni Unite 10 febbraio 2006, n. 2888, la quale aveva così sancito: «In applicazione del nuovo testo dell'art. 2 del d. lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, introdotto dall'art. 12 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 – il quale ha previsto l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da Uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio –, è devoluta alla giurisdizione delle Commissioni tributarie la controversia relativa all'opposizione avverso l'ordinanza irrogativa di sanzione amministrativa emessa dall'Amministrazione

<sup>(1)</sup> L'art. 3, co. 5, D.L. 12/2002 così recitava: «Competente alla irrogazione della sanzione amministrativa di cui al comma 3 è l'Agenzia delle Entrate».

finanziaria per violazione dell'art. 3, comma terzo, del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito nella legge n. 23 aprile 2002, n. 73, relativa all'omessa registrazione di lavoratore dipendente nelle scritture obbligatorie. Infatti, pur non potendosi riconoscere a quest'ultima disposizione natura propriamente tributaria, deve ritenersi che la relativa sanzione amministrativa si aggiunge al sistema sanzionatorio contenuto nei decreti legislativi nn. 471, 472 e 473 del 18 dicembre 1997, dal momento che, ai sensi dell'art. 3, comma quarto, del suddetto d.l. n. 12 del 2002, competente ad irrogare la sanzione è l'Agenzia delle Entrate, con la conseguenza che viene in rilievo la specifica previsione di competenza del giudice tributario per "le sanzioni amministrative, comunque irrogate da Uffici finanziari", come risultante dal novellato art. 2 del citato d. lgs. n. 546 del 1992, il quale prevede che tale giurisdizione sussiste, in via residuale, anche con riferimento all'organo (Agenzia delle Entrate) che applica una sanzione amministrativa in ordine ad infrazioni commesse in violazione di norme di svariato contenuto, non necessariamente attinenti a tributi (come nella specie), per quanto evidenziato dall'impiego del termine "comunque".

La stessa Corte costituzionale, più volte interpellata riguardo alla possibile incostituzionalità del summenzionato art. 2, co. 1, D.Lgs. 546/1992, aveva sempre dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionali sollevate. <sup>(2)</sup>

La Corte adita, infatti, a sostegno del respingimento delle doglianze summenzionate, affermava che tale manifesta inammissibilità derivava dal fatto che i giudici rimettenti non avevano verificato la possibilità di dare all'art. 2 del decreto in esame un'interpretazione conforme alla Costituzione affinché venisse valorizzata la natura tributaria del rapporto, considerando unicamente il profilo soggettivo concernente la natura dell'organo competente ad irrogare la sanzione.

Anche successive pronunce avevano sempre confermato l'orientamento e l'interpretazione de qua, <sup>(3)</sup> tanto che mediante l'Ordinanza n. 3171 del 2008 la Corte di Cassazione, sempre a Sezione Unite, aveva ribadito la

giurisdizione delle Commissioni tributarie a decidere sulle impugnazioni delle sanzioni irrogate dagli Uffici finanziari statuendo che: «Appartengono alla giurisdizione delle Commissioni tributarie le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione degli atti di irrogazione delle sanzioni amministrative emessi dall'Agenzia delle Entrate per le violazioni previste dall'art. 3, terzo comma, del D.L. 22 febbraio 2002, n. 12 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73), applicate per l'impiego irregolare di lavoratori non registrati nelle pertinenti scritture obbligatorie».

Tale esclusiva competenza è però venuta meno conseguentemente alla modifica normativa apportata dal D.L. 4 luglio 2006, n. 223, conv. con modif. con L. 4 agosto 2008, n. 248 e soprattutto dalla sentenza della Corte Costituzionale 14 maggio 2008, n. 130, che sarà oggetto di approfondita analisi nel prosieguo, la quale ha espressamente dichiarato l'illegittimità costituzionale del summenzionato art. 2, D.Lgs. 546/1992 nella parte in cui non esclude dalla giurisdizione tributaria le controversie riguardanti le sanzioni amministrative irrogate dagli Uffici finanziari indipendentemente dalla natura tributaria della violazione commessa.

## DISCIPLINA «POST» D.L. 223/2006

Il D.L. 223/2006, all'art. 36-bis, co. 7, lett. b), avente ad oggetto «Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro», ha modificato il comma 5 dell'art. 3, D.L. 12/2002 [CFF 5955] individuando la competenza ad irrogare le sanzioni in esame non più nell'Agenzia delle Entrate, bensì nella Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente, modifica quest'ultima avente effetto dal 12 agosto 2006.

Da ciò ne consegue che, competente a deci-

<sup>(2)</sup> Si vedano, a tal fine, le Ordinanze della Corte costituzionale 1° febbraio 2006, nn. 34 e 35, nonché 10 marzo 2006, n. 94.

<sup>(3)</sup> Si vedano Cass. nn. 13902/2007 e 24398/2007.

dere sulle impugnazioni delle sanzioni irrogate successivamente a tale data dalla Direzione provinciale del lavoro, non sarà più la Commissione tributaria provinciale in conseguenza dell'avvenuta inapplicabilità del sopra esaminato art. 2, co. 1, D.Lgs. 546/1992,<sup>(4)</sup> bensì il Tribunale ordinario territorialmente competente nella persona del giudice del lavoro.

L'individuazione di tale «nuova» giurisdizione consegue all'applicazione del combinato disposto dell'art. 22, co. 1 e dell'art. 22-bis, co. 2, L. 24 novembre 1981, n. 689. Quest'ultimo prevede espressamente che, in tema di sanzioni amministrative, la cognizione delle controversie in esame spetta al Tribunale del luogo in cui la violazione è stata commessa. Quindi, per le sanzioni irrogate antecedentemente all'entrata in vigore della modifica legislativa sopra esposta, la competenza ad emettere le sanzioni amministrative in esame rimaneva all'Agenzia delle Entrate con conseguente giurisdizione a decidere sulle controversie eventualmente radicate nella Commissione tributaria provinciale territorialmente competente, mentre per quelle irrogate successivamente a tale data la giurisdizione competeva al Tribunale ordinario, essendo l'organo delegato a contestare le violazioni in commento la Direzione provinciale del lavoro.<sup>(5)</sup>

Va altresì rilevato come il mutamento della giurisdizione avvenuta in seguito alla modifica legislativa sopra descritta non comportava alcuna variazione ai procedimenti pendenti e ciò proprio in applicazione di quanto stabilito dall'art. 5 del Codice di procedura civile il

quale espressamente prevede la cd. *perpetuatio jurisdictionis*.<sup>(6)</sup>

Infatti, la stessa Corte di Cassazione a Sezioni Unite aveva recentemente sancito sul punto che: «L'eventuale mutamento della giurisdizione non esercita però alcuna influenza sui procedimenti in corso e portati avanti alla magistratura competente in base alle norme in vigore al momento della introduzione del giudizio (art. 5 c.p.c.). E dunque le relative questioni non sono rilevanti in questa sede dal momento che la L. n. 248 del 2006, non ha natura interpretativa, e procede soltanto ad una diversa ed innovativa individuazione dell'organo competente ad infliggere le sanzioni» (Ordinanza Corte di Cassazione, Sez. Un., 11 febbraio 2008, n. 3171).

Assunto questo, è bene sottolineare, ritenuto valido fino alla pronuncia della citata sentenza della Corte Costituzionale 14 maggio 2008, n. 130, la quale ha notevolmente stravolto l'impostazione sopra descritta comportando notevoli ed importanti conseguenze riguardo a tutti quei ricorsi pendenti aventi per oggetto sanzioni inflitte dall'Agenzia delle Entrate prima del 12 agosto 2006, tanto che sul punto la stessa Agenzia delle Entrate ha emanato apposita ed esaustiva circolare: la C.M. 24 settembre 2008, n. 56/E.

**SENTENZA  
CORTE COSTITUZIONALE  
14 MAGGIO 2008, n. 130**

Come sopra rilevato, la presente pronuncia ha comportato importanti riflessi sull'individuazione della competenza giurisdizionale in materia di sanzioni derivanti dall'utilizzo dei lavoratori irregolari irrogate *ante* 12 agosto 2006 tanto che sul punto si è pronunciata la stessa Agenzia delle Entrate al fine di dare ai propri Uffici una linea guida compatibile con quanto dalla Corte recentemente enunciato. A tal fine si rileva come la Corte Costituzionale sia stata investita dalla Commissione tributaria dell'Emilia Romagna e di Udine a decidere sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, D.Lgs. 546/1992,

<sup>(4)</sup> Si ricorda che l'articolo in commento prevede esplicitamente che appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto le sanzioni amministrative comunque irrogate da Uffici finanziari.

<sup>(5)</sup> Sul punto si ricorda che il comma 7-bis dell'art. 36-bis, D.L. 223/2006 espressamente prevede che: «L'adozione dei provvedimenti sanzionatori amministrativi di cui all'articolo 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, relativi alle violazioni constatate prima della data di entrata in vigore del presente decreto, resta di competenza dell'Agenzia delle Entrate ed è soggetta alle disposizioni del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, e successive modificazioni, ad eccezione del comma 2 dell'articolo 16».

<sup>(6)</sup> L'articolo in esame prevede, infatti, che: «La giurisdizione e la competenza si determinano con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda e non hanno rilevanza rispetto ad esse i successivi mutamenti della legge o dello stato medesimo».

nella parte in cui non venivano escluse dalla giurisdizione tributaria le controversie riguardanti le sanzioni irrogate per l'utilizzazione di lavoratori irregolari, con particolare riferimento all'art. 102, comma 2, Costituzione <sup>(7)</sup> e con la VI disposizione transitoria della stessa Costituzione. <sup>(8)</sup>

Infatti, le Commissioni rimettenti precisavano come le disposizioni costituzionali sopra richiamate imporrebbero al Legislatore il limite di non snaturare la materia attribuita alla loro rispettiva competenza con la conseguenza che le stesse dovrebbero avere giurisdizione nelle sole materie tributarie, categoria alla quale sicuramente non appartengono le sanzioni in esame, avendo le stesse per oggetto la violazione di mere norme «lavoristico-previdenziali», potendosi rilevare l'unico riferimento alla materia tributarista nel soggetto competente ad irrogare la sanzione, l'Ufficio finanziario – Agenzia delle Entrate. Continuavano le Commissioni, che così facendo il Legislatore non faceva altro che trasformare il giudice tributario in un giudice speciale in palese violazione di quanto previsto dalla nostra Costituzione all'art. 102.

La Corte così adita, richiamando quanto già pronunciato nella sentenza n. 64/2008 nella quale testualmente si legge che: «L'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali» ed ancora che «tale illegittima attribuzione può derivare, direttamente, da una espressa disposizione legislativa che ampli la giurisdizione tributaria a materie non tributarie ovvero, indirettamente, dall'erronea qualificazione di tributaria data dal Legislatore (o dall'interprete) ad una particolare materia», ha espressamente rilevato come il dettato dell'articolo oggetto di remissione finisca per attribuire alla giurisdizione tributaria controversie che di tale natura nulla possiedono e ciò per il solo elemento soggettivo dell'ente competente ad irrogarle.

In conseguenza di ciò la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale della norma in esame per violazione del comma 2 dell'art. 102 Cost. e della VI disposizione transitoria nella parte in cui attribuisce alla

giurisdizione tributaria le controversie relative alle sanzioni comunque irrogate da Uffici finanziari, anche laddove esse conseguano alla violazione di disposizioni non aventi natura tributaria.

## GIUDIZI PENDENTI RIGUARDANTI le SANZIONI IRROGATE «ANTE» 12 AGOSTO 2006

Come sopra rilevato, competente ad irrogare le sanzioni amministrative in conseguenza dell'utilizzazione dei lavoratori irregolari *ante* riforma era l'Agenzia delle Entrate con conseguente giurisdizione, per i motivi sopra esposti, della Commissione tributaria provinciale.

La sentenza in esame, avendo dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, D.Lgs. 546/1992, nella parte in cui non venivano escluse dalla giurisdizione tributaria le controversie riguardanti le sanzioni irrogate per l'utilizzazione di lavoratori irregolari, ha comportato notevoli ed importanti riflessi sui giudizi pendenti, tanto che, come già rilevato, sul punto è intervenuta l'Agenzia delle Entrate tramite circolare (C.M. 56/E/2008) al fine di chiarire agli Uffici la portata innovativa della sentenza in commento.

Infatti, a tale riguardo, si rileva come le sentenze emesse dalla Corte costituzionale che dichiarano l'illegittimità di una norma o provvedimento producono i suoi effetti *ex tunc*, ossia retroattivamente, dal giorno della loro pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, che nel caso in esame è avvenuta in data 22 maggio 2008.

Unico limite alla produzione degli effetti retroattivi sopra evidenziati è individuabile nella definitività della sanzione o nel cd. «passato

<sup>(7)</sup> La prima parte del secondo comma dell'articolo in esame prevede espressamente che: «Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali».

<sup>(8)</sup> Tale disposizione transitoria prevede espressamente che: «Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo la giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei tribunali militari».

in giudicato» della sentenza, essendosi le situazioni giuridiche completamente esaurite e di conseguenza intangibili.

Da ciò ne deriva che, in ottemperanza a quanto sopra descritto, non potrà trovare applicazione ai processi a tutt'oggi pendenti il principio della cd. *perpetuatio jurisdictionis* disciplinato dal summenzionato art. 5 c.p.c., bensì dovrà trovare piena attuazione l'opposto principio della cd. *traslatio iudicii*.<sup>(9)</sup>

In applicazione del sopra menzionato principio ne consegue che, a norma dell'art. 3, D.Lgs. 546/1992 [CFF ● 4654], il quale prevede espressamente che «*il difetto di giurisdizione delle Commissioni tributarie è rilevato, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del processo*», la Commissione dovrà dichiarare il proprio difetto di giurisdizione ed indicare il giudice competente a decidere, dando termine al ricorrente per la riassunzione del pro-

cedimento.

Sul punto si rileva che nel caso in cui il giudice tributario non assegni termine alcuno per la riassunzione, la stessa dovrà in ogni caso avvenire entro e non oltre il termine essenziale di sei mesi dal suo pronunciamento, così come richiesto dal Legislatore all'art. 50 c.p.c., avverandosi diversamente l'estinzione del processo.<sup>(10)</sup>

L'Agenzia su tale questione rileva ulteriormente come nel caso in cui l'eventuale appello innanzi alla Commissione tributaria regionale o il ricorso per Cassazione sia proposto successivamente alla pubblicazione della sentenza in commento, l'appellante o ricorrente sarà onerato di rilevare il difetto di giurisdizione nei motivi di gravame, ritenendo che in difetto la questione sulla giurisdizione non potrà essere esaminata.

Si rileva infine come, sempre in tema di difetto di giurisdizione, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite abbia, con orientamento consolidato,<sup>(11)</sup> affermato che «*la regola di diritto secondo la quale, dal coordinamento dei principi sulla rilevanza d'ufficio del difetto di giurisdizione con quelli che disciplinano il sistema delle impugnazioni, deriva che, ove il giudice di primo grado abbia espressamente statuito sulla giurisdizione, il riesame della questione da parte del giudice di secondo grado postula che essa sia stata riproposta con il mezzo di gravame, ostandovi, altrimenti, la formazione del giudicato interno*».

<sup>(9)</sup> A tal fine si veda la sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite 3 luglio 2007, n. 14993, la quale dispone che: «La disposizione contenuta all'art. 5 c.p.c., a norma della quale la giurisdizione viene determinata riguardo alla legge vigente al momento della proposizione della domanda, non opera quando la norma che stabilisce i criteri determinativi della giurisdizione viene successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima, data l'efficacia retroattiva che caratterizza le pronunce della Corte Costituzionale, sempre salvo il limite dei rapporti esauriti».

<sup>(10)</sup> L'art. 50 c.p.c. prevede infatti che: «Se la riassunzione della causa davanti al giudice dichiarato competente avviene nel termine fissato nella sentenza dal giudice e in mancanza in quello di sei mesi dalla comunicazione della sentenza di regolamento o della sentenza che dichiara l'incompetenza del giudice adito, il processo continua davanti al nuovo giudice. Se la riassunzione non avviene nei termini su indicati, il processo si estingue».

<sup>(11)</sup> Si vedano, a tal fine, le seguenti sentenze: Cass., Sez. Un., n. 7039/2006; Cass., Sez. Un., n. 1327/2000; Cass., Sez. Un., n. 36/1999; Cass., Sez. Un., n. 850/1998.