

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ROSELLI Federico - President - -
Dott. DE RENZIS Alessandro - Consigliere - -
Dott. PICONE Pasquale - rel. Consigliere - -
Dott. NOBILE Vittorio - Consigliere - -
Dott. CURZIO Pietro - Consigliere - -

ha pronunciato la seguente: sentenza

sul ricorso 21857-2006 proposto da:

CONI, in **persona** del legale
rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA PRINCIPESSA CLOTILDE 7, presso lo studio
dell'avvocato TONUCCI MARIO, che lo rappresenta e difende, giusta mandato a margine del ricorso;
• ricorrente -

contro

ISPETTORATO PROVINCIALE DEL LAVORO DI SIRACUSA, in **persona** del Dirigente pro tempore, domiciliato in ROMA,
VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e
difende ope legis, (ATTO DI COSTITUZIONE del 12/12/06);
• resistente con mandato -

avverso la sentenza n. 987/2005 del TRIBUNALE di SIRACUSA, depositata il 13/07/2005 r.g.n. 1384/98;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 17/03/2010 dal Consigliere Dott. PASQUALE PICONE;

udito l'Avvocato TONUCCI MARIO;

udito il P.M. In **persona** del Sostituto Procuratore Generale Dott. MATERA MARCELLO, che ha concluso per
l'accoglimento del ricorso per quanto di ragione.

Fatto

1. Con la sentenza di cui si chiede la cassazione il giudice unico del Tribunale di Siracusa rigetta l'opposizione proposta dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano – CONI – avverso l'ordinanza ingiunzione n. 97/0150/0593, emessa dall'Ispettorato provinciale del lavoro di Siracusa e notificata il 20.10.1998 per il pagamento di L. 359.200 a titolo di sanzione amministrativa per violazione dell'obbligo di consegna del prospetto paga a lavoratori dipendenti.

2 I motivi di opposizione sono ritenuti infondati perché: a) l'ordinanza risultava sufficientemente motivata con il rinvio al verbale di accertamento dell'illecito contestato e la precisazione dell'obbligo legislativo violato, ancorché non fossero confutate specificamente le difese scritte del trasgressore; b) non vi era la prova che il legale rappresentante del CONI avesse fatto richiesta di essere sentito personalmente, nella qualità, nel procedimento amministrativo relativo alla violazione contestata; c) i rapporti di lavoro ai quali si riferiva la violazione avevano natura subordinata e non autonoma, sicché, anche solo per il tramite del disposto dell'art. 2126 c.c. Trovava applicazione l'obbligo di consegna del prospetto paga secondo le prescrizioni della L. n. 4 del 1953, art. 1.

3. Il ricorso del CONI si articola in cinque motivi;

l'amministrazione deposita "atto di costituzione" ai fini della partecipazione alla discussione orale, ma non svolge attività di resistenza.

RITENUTO IN DIRITTO

1. Con il primo motivo di ricorso si denuncia violazione della L. n. 689 del 1981, art. 18 e della L. n. 4 del 1953, art. 1, unitamente a vizio di motivazione, perché l'ordinanza ingiunzione, che non rinviava esplicitamente al verbale di accertamento, comunque atto diverso che precede le difese della parte, doveva essere ritenuta priva della motivazione prescritta dalla legge, sia perché non conteneva alcun esame delle difese proposte nel procedimento amministrativo, sia perché, in presenza di una fattispecie astratta di violazione contemplante ipotesi alternative di condotte illecite (omessa o ritardata consegna del prospetto; ovvero, consegna di prospetto paga contenente indicazioni di retribuzioni d'importo diverso da quelle corrisposte) non recava indicazioni univoche circa la condotta addebitata.

2. Con il secondo motivo di ricorso si denuncia violazione della L. n. 689 del 1981, art. 18 e dell'art. 112 c.p.c., unitamente a vizio della motivazione, perché vi era stata violazione dell'obbligo per l'autorità ingiungente di sentire personalmente gli interessati che ne avessero fatto richiesta e tale richiesta era stata formulata dal legale rappresentante del CONI proprio in relazione alla violazione contestata.

3. La Corte, esaminati unitariamente i primi due motivi del ricorso perché per entrambi deve trovare applicazione lo stesso principio di diritto, come in seguito sarà specificato, li giudica privi di fondamento.

3.1. Va osservato, in primo luogo, che la giurisprudenza della Corte è consolidata nel senso che il contenuto dell'obbligo, imposto dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 18, comma 2, di motivare l'atto applicativo della sanzione amministrativa, va individuato in funzione dello scopo della motivazione stessa, che è quello di consentire all'ingiunto la tutela dei suoi diritti mediante l'opposizione.

Pertanto, il suddetto obbligo deve considerarsi soddisfatto quando dall'ingiunzione risulti la violazione addebitata, in modo che l'ingiunto possa far valere le sue ragioni e il giudice esercitare il controllo giurisdizionale, con la conseguenza che è ammissibile la motivazione per relationem mediante il richiamo di altri atti del procedimento amministrativo e, in particolare, del verbale di accertamento, già noto al trasgressore in virtù della obbligatoria preventiva contestazione (limitatamente alle pronunzie più recenti, si richiamano: Cass. 20 luglio 2009, n. 16838; 23 luglio 2009, n. 17345; 22 dicembre 2008, n. 29916; 22 luglio 2008, n. 20189).

Nel caso di specie, il giudice del merito ha accertato (e cioè viene ammesso dallo stesso ricorrente: pag. 8 del ricorso) che l'ordinanza conteneva il riferimento al rapporto redatto dall'ispettore verbalizzante, e quindi al verbale notificato al trasgressore il 7.11.1996 e contenente la compiuta precisazione del fatto addebitato, sicché la mera indicazione del testo della norma violata (dovuta all'uso di modello prestampato) non poteva originare dubbi in ordine al fatto contestato.

3.2. Per quanto attiene al nucleo principale della censura contenuta nel primo motivo di ricorso, relativa al mancato esame del contenuto delle difese scritte versate nel procedimento amministrativo, si deve applicare il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite della Corte con la sentenza 28 gennaio 2010, n. 1786, emessa a composizione di contrasto di giurisprudenza e concernente la portata del sindacato del giudice dell'opposizione sull'ordinanza ingiunzione rispetto al difetto di motivazione di questa in riferimento alle deduzioni difensive dell'interessato in sede amministrativa: "I vizi motivazionali dell'ordinanza ingiunzione in relazione agli argomenti di difesa introdotti dal trasgressore nel procedimento amministrativo non comportano l'invalidità del provvedimento, e quindi l'insussistenza del diritto di credito derivante dalla violazione commessa, in quanto il giudizio susseguente investe il rapporto e non l'atto e, quindi, sussiste la cognizione piena del giudice, che potrà (e dovrà) valutare le deduzioni difensive proposte in sede amministrativa e in ipotesi non esaminate o non motivatamente respinte, se riproposte nei motivi di opposizione, e decidere su di esse con pienezza di poteri sia che le stesse investano questioni di diritto, sia che investano questioni di fatto".

3.3. Con la stessa sentenza le Sezioni unite della Corte, nell'ambito della portata centrale attribuita alla natura del giudizio di opposizione, come giudizio sul rapporto e non sull'atto, e della conseguente irrilevanza del mancato esame delle difese articolate al fine di sollecitare l'esercizio di autotutela da parte dell'amministrazione, hanno affermato, mutando il precedente consolidato indirizzo delle sezioni semplici, che la mancata audizione dell'interessato che ne abbia fatto richiesta in sede amministrativa non comporta l'invalidità dell'ordinanza ingiunzione.

Ne consegue l'infondatezza in diritto anche del secondo motivo, restando assorbite le censure relative all'accertamento di fatto secondo cui non vi sarebbe stata idonea richiesta di audizione.

4. Con il terzo motivo di ricorso è denunciata violazione dell'art. 2697 c.c. e L. n. 689 del 1981, art. 23 unitamente a vizio della motivazione, per avere il Tribunale rigettato l'opposizione per non avere l'opponente fornito la prova della natura autonoma del rapporto di lavoro e, non, come avrebbe dovuto essere, perché l'amministrazione del lavoro aveva fornito la prova della natura subordinata, prova che certamente non era stata data mediante la produzione soltanto del verbale

recante le dichiarazioni dei lavoratori (tutti interessati al riconoscimento del lavoro subordinato, riconoscimento per il quale avevano agito in giudizio), mentre elementi in contrario risultavano dalle deposizioni dei testi indicati dal CONI, ritenuti inattendibili senza una valida motivazione.

5. Il terzo motivo non è fondato.

In tema di sanzioni amministrative, l'onere di provare tutti gli elementi costitutivi della fattispecie dell'illecito amministrativo sanzionato con l'ordinanza ingiunzione opposta grava certamente sull'autorità che ha emesso il provvedimento impugnato, che ha la veste sostanziale di attrice in giudizio, mentre, a norma dell'art. 2697 c.c., grava sull'opponente soltanto l'onere di provare fatti modificativi o estintivi della pretesa sanzionatoria, restando escluso il ricorso a presunzioni (salvo che non siano poste dalla legge: vedi Cass., sez. un., 13 gennaio 2010, n. 356), presunzioni che non possono ritenersi stabilite a favore della stessa autorità se non quando i fatti sui quali esse si fondano siano tali da far apparire l'esistenza del fatto ignoto come la conseguenza del fatto noto, alla stregua di canoni di ragionevole probabilità (vedi Cass. 10 agosto 2007, n. 17615; 7 marzo 2007, n. 527725 agosto 1997, n. 7951).

Tuttavia, questo principio non è stato in realtà disatteso dalla sentenza impugnata, che non ha deciso in base alla regola di riparto dell'onere della prova, ma ha ritenuto provata nel giudizio la natura subordinata dei rapporti di lavoro.

6. Con il quarto motivo di ricorso si denuncia violazione dell'art. 2700 c.c. E dell'art. 115 c.p.c. Unitamente a vizio di motivazione, per avere la sentenza impugnata di fatto attribuito fede privilegiata al verbale redatto dagli ispettori anche in ordine alla veridicità delle dichiarazioni rese dai lavoratori sentiti, dichiarazioni smentite dai testi R.E. E P.G.. Le deposizioni di questi testi, infatti, recavano la precisazione che i collaboratori (D.C., S., Pr.) non avevano obblighi di presenza nè erano tenuti a giustificare assenze o ritardi, erano liberi di organizzare la propria attività, non erano assoggettati a direttive ed a poteri disciplinari; in particolare, il teste R. E. aveva affermato: "sostanzialmente i predetti lavoratori collaboravano con il CONI nei limiti della loro disponibilità e su propria iniziativa".

7. Con il quinto motivo di ricorso, denunciando violazione degli artt. 2094 e 1362 c.c., nonchè vizi della motivazione, la sentenza impugnata viene censurata perché le stesse dichiarazioni rese dai lavoratori in sede di visita ispettiva risultavano generiche e irrilevanti ai fini della qualificazione dei rapporti come subordinati: unico elemento preciso era costituito dal compenso fisso mensile; sull'orario di lavoro i riferimenti risultavano contrastanti; nulla era stato detto dell'obbligo di giustificare le assenze e delle ferie, del contenuto concreto delle direttive impartite dall'ente e degli eventuali controlli sull'esecuzione delle prestazioni lavorative, dell'esercizio di potere disciplinare; non risultava valutata la qualificazione dei rapporti di lavoro, operata dalle parti, come di collaborazione coordinata e continuativa;

l'affermazione relativa dell'assoggettamento al potere direttivo e disciplinare, contenuta nella sentenza, risultava generica e priva di indicazione delle fonti del convincimento del giudice.

8. La Corte, esaminati congiuntamente, per la connessione tra le argomentazioni, i motivi quarto e quinto del ricorso, li giudica fondati nei limiti delle precisazioni che seguono.

8.1. Costituisce principio consolidato che, nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione che irroga sanzioni amministrative, il verbale di accertamento dell'infrazione fa piena prova, fino a querela di falso, solo con riguardo ai fatti attestati dal pubblico ufficiale come avvenuti in sua presenza e conosciuti senza alcun margine di apprezzamento o da lui compiuti, nonchè in relazione alla provenienza del documento dallo stesso p.u. E delle dichiarazioni rese dalle parti, mentre non è necessario, in applicazione della disciplina di cui agli artt. 2699 e 2700 c.c., l'esperimento del rimedio della querela qualora la parte intenda limitarsi a contestare la verità sostanziale di tali dichiarazioni ovvero la fondatezza di apprezzamenti o valutazioni del verbalizzante, cui non si estende la fede privilegiata del documento (Cass. Sez. un., 25 novembre 1992, n. 12545; 24 luglio 2009, n. 17355).

Applicazione del richiamato principio è che le dichiarazioni rilasciate dai lavoratori agli ispettori dell'autorità che espleta funzioni di vigilanza e controllo non hanno di per sè un valore probatorio preconstituito ed il giudice non può porre il verbale a fondamento della decisione, considerandolo come fonte esclusiva del proprio convincimento. Vanno, infatti, liberamente apprezzate dal giudice, nell'ambito di tutto il materiale raccolto, le circostanze che l'ispettore riferisce di avere appreso da dichiarazioni di terzi quali i lavoratori o che sono frutto di sue deduzioni (Cass. 23 giugno 2008, n. 17049; 17 febbraio 2000, n. 17869).

8.2. La censura secondo cui il Tribunale ha violato i richiamati principi di diritto non è fondata, atteso che la sentenza ha proceduto alla valutazione di tutto il materiale raccolto nella causa, senza annettere fede privilegiata al verbale nella parte in cui recava giudizi sulla natura subordinata dei rapporti di lavoro e riportava le dichiarazioni dei lavoratori, non sottraendosi al compito di valutare autonomamente le prove.

8.3. Neppure è fondata la tesi dell'Ente ricorrente intesa a privilegiare la volontà delle parti non quale si è manifestata nel concreto svolgimento del rapporto, ma come configurata nelle originarie pattuizioni contrattuali, pretendendo di trarre una presunzione di conformità della natura del rapporto al nomen juris adoperato dalle parti.

Al riguardo va invece ribadito il prevalente orientamento di questa Corte secondo cui la qualificazione del rapporto compiuta dalle parti nella iniziale stipulazione del contratto non è determinante stante la idoneità, nei rapporti di durata, del comportamento delle parti ad esprimere sia una diversa effettiva volontà contrattuale che una diversa nuova volontà (così Cass. 4 febbraio 2002, n. 1420; 20 giugno 2003, n. 9900).

Il comportamento delle parti va dunque considerato e valorizzato proprio perché idoneo a render manifesto il concreto assetto che esse hanno inteso imprimere ai loro rapporti, a prescindere dal carattere confermativo o non della originaria qualificazione da essi voluta, fermo restando il ruolo di questa nei casi, peraltro marginali, in cui ogni altra circostanza complessivamente valutata non offra, ai fini della qualificazione del rapporto, elementi decisivi in un senso o nell'altro.

8.4. Sono fondate, invece, le ulteriori censure contenute nei due motivi di ricorso in esame.

La giurisprudenza della Corte, sulla premessa che ogni attività umana economicamente rilevante può essere oggetto sia di rapporto di lavoro subordinato che di lavoro autonomo, afferma che l'elemento tipico che contraddistingue il primo dei suddetti tipi di rapporto è costituito dalla subordinazione, intesa quale disponibilità del prestatore nei confronti del datore, con assoggettamento del prestatore al potere organizzativo, direttivo e disciplinare del datore di lavoro, ed al conseguente inserimento del lavoratore nell'organizzazione aziendale con prestazione delle sole energie lavorative corrispondenti all'attività di impresa (tra le numerose decisioni, vedi Cass. 3 aprile 2000, n. 4036; 9 gennaio 2001, n. 224; 29 novembre 2002, n. 16697; 1 marzo 2001, n. 2970).

Viene però precisato che l'esistenza del vincolo di subordinazione va concretamente apprezzata con riguardo alla specificità dell'incarico conferito; e, proprio in relazione alle difficoltà che non di rado si incontrano nella distinzione tra rapporto di lavoro autonomo e subordinato alla luce dei principi fondamentali ora indicati, si è ritenuto che in tale ipotesi è legittimo ricorrere a criteri distintivi sussidiari, quali la presenza di una pur minima organizzazione imprenditoriale, ovvero l'incidenza del rischio economico, l'osservanza di un orario, la forma di retribuzione, la continuità delle prestazioni e via di seguito (v. per tutte, Cass. 27 marzo 2000, n. 3674; Cass. 3 aprile 2000, n. 4036, cit.).

In particolare, è stato enunciato il principio – che merita piena adesione – secondo il quale, nel caso in cui la prestazione dedotta in contratto sia estremamente elementare, ripetitiva e predeterminata nelle sue modalità di esecuzione, oppure, all'opposto, nel caso di prestazioni lavorative dotate di notevole elevatezza e di contenuto intellettuale e creativo, al fine della distinzione tra rapporto di lavoro autonomo e subordinato, il criterio rappresentato dall'assoggettamento del prestatore all'esercizio del potere direttivo, organizzativo e disciplinare può non risultare, in quel particolare contesto, significativo per la qualificazione del rapporto di lavoro, ed occorre allora far ricorso a criteri distintivi sussidiari, quali la continuità e la durata del rapporto, le modalità di erogazione del compenso, la regolamentazione dell'orario di lavoro, la presenza di una pur minima organizzazione imprenditoriale (anche con riferimento al soggetto tenuto alla fornitura degli strumenti occorrenti) e la sussistenza di un effettivo potere di autorganizzazione in capo al prestatore (vedi Cass. 5 maggio 2004, n. 8569 e 21 gennaio 2009, n. 1536).

8.5. La corretta applicazione dell'enunciato principio di diritto necessitava perciò di accertamenti di fatto che la sentenza impugnata ha, per una parte, trascurato di effettuare, per altra parte giustificato con motivazione non sufficiente e illogica. In primo luogo, ed è il vizio fondamentale della sentenza, manca pressoché interamente l'indagine sulla natura della prestazione lavorativa di ciascuno dei lavoratori e sulle modalità esecutive (soltanto per il lavoratore Procida vi è un accenno alla detenzione delle chiavi e a compiti di natura materiale come imbucare la posta).

Si afferma poi che i lavoratori rispettavano orari preordinati e sempre uguali e che erano sottoposti alle direttive del datore di lavoro, affermazione che non solo omette di indicare le fonti del convincimento del giudice (non sono neppure riportate le dichiarazioni rese dai lavoratori in sede di visita ispettiva), ma è contrassegnata da totale genericità in merito alla natura ed al contenuto di tali direttive. Segue, quindi, una considerazione del tutto illogica e insufficientemente motivata in merito "all'innegabile contenuto disciplinare che il potere direttivo possedeva nella sua esplicazione", siccome sarebbe stato necessario accertare il contenuto delle direttive e l'eventuale reazione del datore di lavoro in caso di inosservanza (al riguardo vi è solo il mero rinvio alle dichiarazioni dei lavoratori riportate nel verbale ispettivo).

Manca persino l'accertamento relativo ai compensi e se questi subissero variazioni in caso di mancanza della prestazione.

Peraltro, gli scarsi e immotivati accertamenti di fatto compiuti dal giudice del merito si fondano interamente ed esclusivamente sulle dichiarazioni rese dai collaboratori in sede di verbale ispettivo, in violazione del principio secondo cui, esclusa la fede privilegiata del verbale, possono essere valutate soltanto come indizi in concorso con altri elementi di prova.

9. Conclusivamente, in accoglimento nei limiti predati del quarto e del quinto motivo di ricorso, la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio (allo stesso Tribunale di Siracusa in [persona](#) di diverso magistrato) perché nel nuovo giudizio, in applicazione del principio di diritto enunciato al punto n. 8.4., si proceda agli accertamenti di fatto indicati e si ponga riparo alle lacune della motivazione riscontrate al punto n. 8.5. Il giudice del rinvio è incaricato anche di regolare le spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie, nei limiti precisati in motivazione, il quarto e quinto motivo del ricorso; rigetta gli altri motivi; cassa in relazione ai motivi parzialmente accolti e rinvia la causa al Tribunale di Siracusa in [persona](#) di diverso magistrato anche per il regolamento delle spese e degli onorari del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Lavoro, il 17 marzo 2010.

Depositato in Cancelleria il 19 aprile 2010