

Corte di Cassazione, Sezione Lavoro civile
Sentenza 12 luglio 2010, n. 16319

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ROSELLI Federico - Presidente

Dott. MONACI Stefano - Consigliere

Dott. DE RENZIS Alessandro - rel. Consigliere

Dott. NOBILE Vittorio - Consigliere

Dott. NAPOLETANO Giuseppe - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

CE. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore Rag. Di. St. Ga. , elettivamente domiciliato in Roma, Via Lucrino n. 10, presso lo studio dell'Avv. Carla Efrati, rappresentata e difesa dall'Avv. MAROZZI Angelo del foro di Bari come da procura in calce al ricorso;

- ricorrente -

contro

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, in persona del Presidente della Giunta Provinciale De. Lo. , autorizzato con Delib. Giunta Provinciale 1 dicembre 2006, n. 2546, elettivamente domiciliato in Roma, Via Pietro Antonio Micheli n. 78, presso lo studio dell'Avv. FERRARI Ugo, che lo rappresenta giusta procura speciale per atto ufficiale rogante Dott. Tommaso Sussarellu rep. n. 2666 1 dell'11 dicembre 2006;

- controricorrente -

per la cassazione della sentenza n. 24/06 della Corte di Appello di Trento del 11.05.2006/17.05.2006 nella causa iscritta al n. 17 R.G. dell'anno 2006.

Udita la relazione della causa svolta nella Pubblica udienza del 9.06.2010 dal Cons. Dott. Alessandro De Renzis;

udito l'Avv. Ugo Ferrari per la controricorrente;

sentito il P.M., in persona del Sost. Proc. Gen. Dott. PATRONE Ignazio, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso, depositato il 15.07.2005, la S.p.A. CE. , proponeva opposizione contro i verbali ispettivi redatti in data 4 maggio e 9 maggio 2005 dall'Ispettore di Vigilanza dell'INPS e dall'Ispettrice del Servizio Lavoro della Provincia Autonoma di Trento, con cui erano state accertate a suo carico violazioni ad obblighi contributivi ed inosservanza del Decreto Legislativo n. 66 del 2003, articolo 9, in tema di godimento di riposo infrasettimanale.

Nel costituirsi l'INPS e la Provincia Autonoma di Trento eccepivano rispettivamente incompetenza per territorio del giudice adito ed improponibilita' della domanda per non essere stata emessa alcuna ordinanza-ingiunzione ex Legge n. 689 del 1981.

All'esito il Tribunale di Trento con sentenza n. 2 del 10.01.2006 accoglieva le eccezioni degli enti convenuti.

Tale decisione, appellata dalla CE. limitatamente alla pronuncia di improponibilita' della domanda formulata nei confronti della PAT, e' stata confermata dalla Corte di Appello di Trento con sentenza n. 24 del 2006, la quale ha rilevato che il destinatario di un verbale di contestazione di una violazione amministrativa non e' legittimato ad impugnarlo in sede giudiziaria prima della conclusione dell'iter amministrativo di emanazione dell'ordinanza-ingiunzione, come nel caso di specie.

La CE. S.p.A. ricorre per cassazione con un articolato motivo.

La Provincia Autonoma di Trento resiste con controricorso.

2. Con l'unico motivo la ricorrente lamenta: a) violazione e falsa applicazione dell'articolo 100 c.p.c.; b) proponibilita' ed ammissibilita' dell'azione di accertamento negativo proposto dalla CE. ; c) vizio di motivazione su un fatto decisivo per il giudizio (articolo 360 c.p.c., n. 5).

In particolare la ricorrente pone, in relazione al caso di specie, a questa Corte la questione dell'esperibilita' dell'azione di accertamento negativo del potere, in ipotesi spettante alla pubblica amministrazione (nella specie la Provincia Autonoma di Trento), di infliggere una sanzione amministrativa per la violazione di norme sul riposo infrasettimanale di lavoratori subordinati e sulla registrazione nel libro paga di prestazioni di lavoro straordinario, allorquando questo potere non sia stato ancora esercitato attraverso l'emanazione di una ingiunzione di pagamento, ma l'amministrazione si sia limitata a notificare all'asserito contravventore un verbale di accertamento ispettivo e di preannuncio di sanzioni pecuniarie in misura minima.

Questa Corte e' da molto tempo orientata nel senso dell'impossibilita' di esercitare la detta azione di accertamento, anche se talvolta si parli di azione di annullamento del verbale ispettivo: impropriamente, poiche' la giurisdizione civile nella materia ha per oggetto il rapporto fra il soggetto privato e la pubblica amministrazione, e non l'impugnazione dell'atto.

La Corte e' dunque solita sostenere che "in tema di sanzioni amministrative, il verbale di accertamento non puo' essere direttamente impugnato davanti al giudice ordinario da parte dell'interessato ai sensi della Legge 24 novembre 1981, n. 689, articolo 22, trattandosi di un atto a carattere procedimentale inidoneo a produrre alcun effetto sulla di lui situazione soggettiva, la quale viene invece incisa soltanto a seguito e per effetto dell'emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo, costituito dall'ordinanza-ingiunzione, unico atto contro cui e' possibile proporre opposizione. A tale principio e' fatta eccezione solo per le contravvenzioni al codice della strada, relativamente alle quali il verbale di accertamento dell'infrazione, in forza di normativa speciale prevista al riguardo, possiede potenziale attitudine a divenire titolo esecutivo ed a porsi, pertanto, quale atto terminale del procedimento sanzionatorio in luogo dell'ordinanza-ingiunzione: per le altre violazioni soggette alla disciplina generale della Legge n. 689 del 1981, il verbale di accertamento e' privo di tale potenziale efficacia, e non e', quindi, direttamente impugnabile in sede giurisdizionale (Cass. 18 luglio 2003 n. 11236; 12 ottobre 2004 n. 20167; 30 maggio 2007 n. 12696; 3 agosto 2007 n. 18320; 12 ottobre 2007 n. 21493; 28 dicembre 2009 n. 27373).

A questo orientamento hanno dato avallo sia le Sezioni Unite di questa Corte con sentenza 4 gennaio 2007 n. 16 sia la Corte Costituzionale con ordinanza 7 maggio 2002 n. 160.

Il contrario precedente, dato da Cass. Sez. lav. 11 marzo 2005 n. 5366, non risulta persuasivo. Esso infatti afferma l'idoneita' del verbale ispettivo al perfezionamento della fattispecie costitutiva del potere amministrativo di infliggere la sanzione e, correlativamente, del diritto, spettante al soggetto privato, di chiedere in giudizio il mero accertamento negativo. Ma il potere, come si e' detto, nasce in concreto soltanto quando l'amministrazione, sentite eventualmente le contrarie ragioni dell'interessato, determina l'entita' della sanzione e la infligge con l'ordinanza-ingiunzione (cosi' Sez. Un. n. 16 del 2007 cit.): solo in questo momento sorge l'interesse del privato (articolo 100 cod. proc. civ.) a rivolgersi all'autorita' giudiziaria. Interesse indefettibile anche nella discussa categoria delle azioni di mero accertamento.

3. In conclusione sulla base delle esposte considerazioni ed argomentazioni il ricorso e' destituito di fondamento e va rigettato.

Le spese del giudizio di cassazione seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente alle spese, che liquida in euro 16,00, oltre euro 2.000,00 per onorari ed oltre IVA, CPA e spese generali.