

Ispezioni 2017

Contenzioso: i nuovi ricorsi amministrativi

Pierluigi Rausei - Adapt professional fellow (*)

L'avvio dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) - istituito dal D.Lgs. n. 149/2015 e operativo dal 1° gennaio 2017 (per effetto del D.M. 28 dicembre 2016) - ha comportato anche la ridefinizione totale degli strumenti del contenzioso amministrativo disciplinati dal D.Lgs. n. 124/2004.

Tale rimodulazione si è contraddistinta con l'intervento legislativo che ha proceduto ridisegnando le competenze del Comitato per i rapporti di lavoro, introducendo un innovativo ricorso dinanzi al Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro ed eliminando qualsiasi contenzioso amministrativo avverso l'ordinanza-ingiunzione, che pertanto rimane impugnabile esclusivamente dinanzi all'autorità giudiziaria con il ricorso in opposizione ai sensi dell'art. 6, D.Lgs. n. 150/2011.

Il rilievo del nuovo sistema del contenzioso è delineato dalla lettera circolare dell'Ispettorato nazionale del lavoro n. 4 del 29 dicembre 2016.

Ricorso al Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro

Nell'ottica di revisione del contenzioso amministrativo, l'art. 11, D.Lgs. n. 149/2015 ha riscritto completamente l'art. 16, D.Lgs. n. 124/2004, introducendo, dal 1° gennaio 2017, una ipotesi di ricorso al Direttore della sede territoriale dell'Ispettorato nei confronti degli **atti di accertamento** adottati dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria di cui all'art. 13, comma 7, D.Lgs. n. 124/2004, che accertano, ai sensi dell'art. 13, legge n. 689/1981, violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale.

Autorità competente a ricevere e a decidere il nuovo ricorso amministrativo, dunque, è il Diret-

tore della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro competente per territorio.

I provvedimenti che possono formare oggetto di impugnazione sono i verbali di accertamento redatti da **ufficiali e agenti di polizia giudiziaria non appartenenti all'Ispettorato**.

La lett. circ. Ispettorato nazionale del lavoro n. 4/2016 specifica che i ricorsi amministrativi promossi ai sensi dell'art. 16, D.Lgs. n. 124/2004, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 149/2015, non hanno più ad oggetto l'ordinanza-ingiunzione, emessa ai sensi dell'art. 18, legge n. 689/1981, ma unicamente gli "atti di accertamento adottati dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria" di cui all'art. 13, comma 7, D.Lgs. n. 124/2004, vale a dire dagli "ufficiali e agenti di polizia giudiziaria (ad es. Guardia di finanza e Polizia di Stato)" che procedono all'accertamento delle "violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro" (art. 13, legge n. 689/1981). La lett. circ. INL n. 4/2016 precisa ulteriormente che "il riferimento agli atti di accertamento adottati "dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria di cui all'articolo 13, comma 7" - avverso i quali è dunque possibile adire il direttore della sede territoriale dell'Ispettorato - è evidentemente agli atti del personale ispettivo diverso da quello dell'Ispettorato, atteso peraltro che rispetto agli atti adottati da questi ultimi va utilizzato il diverso ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro".

La finalità esplicita della norma è quella di assicurare un'applicazione uniforme delle disposizioni in materia di lavoro, legislazione sociale, contribuzione e assicurazione obbligatorie, accanto, evidentemente, a quella di consentire al trasgres-

(*) L'Autore è anche dirigente dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Percorsi

sore di avere l'opportunità di difendere la propria posizione rispetto agli esiti degli accertamenti.

Si prevede così che **entro 30 giorni dalla notifica** dei provvedimenti ispettivi e sanzionatori il trasgressore ovvero l'obbligato in solido possono proporre uno specifico ricorso davanti al Capo dell'Ispettorato del lavoro. La lett. circ. INL n. 4/2016 precisa che il ricorso va proposto nel termine di trenta giorni dalla notifica dell'atto, chiarendo che, ai sensi del comma 1, lettera c), art. 11, D.Lgs. n. 149/2015, sussiste una interruzione dei termini di presentazione del ricorso a seguito di emanazione della diffida a regolarizzare in forza dell'art. 13, comma 5, D.Lgs. n. 124/2004. Soggetti legittimati alla proposizione del ricorso, in quanto interessati, sono, infatti, il **trasgressore** e l'**obbligato in solido** al pagamento delle sanzioni pecuniarie (ai sensi dell'art. 6, legge n. 689/1981) che hanno avuto notificato il verbale di accertamento da un agente o ufficiale di polizia giudiziaria non appartenente all'Ispettorato nazionale del lavoro. Gli stessi, peraltro, potranno agire personalmente oppure per il tramite del professionista del lavoro (art. 1, legge n. 12/1979) che da essi riceve specifica delega in tal senso.

Il ricorso deve essere presentato alla sede territoriale competente dell'Ispettorato, vale a dire, come chiarito dalla lett. circ. INL n. 4/2016, quella "nel cui ambito territoriale è stato adottato l'atto di accertamento da impugnare".

Il ricorso è presentato **in carta libera**, senza assoggettamento all'imposta di bollo, come già chiarito con riferimento ai previgenti ricorsi amministrativi dal Ministero del lavoro con nota del 23 settembre 2004, n. 1018. Come specificamente indicato nella lett. circ. INL n. 4/2016, al ricorso va allegato l'atto impugnato anche per consentire l'esatta individuazione dell'Autorità amministrativa che lo ha effettivamente adottato, alla quale l'ITL dovrà richiedere l'ulteriore documentazione necessaria o comunque utile per l'istruttoria della decisione.

Riguardo alla modalità operativa di trasmissione l'art. 2, comma 2, D.P.R. n. 1199/1971 prevede che il ricorso amministrativo può essere inoltrato "direttamente", quindi **a mano** presso la sede dell'ufficio, oppure "mediante lettera **raccomandata con avviso di ricevimento**", valendo in tal caso la data di spedizione come data di presentazione, si ritiene, peraltro, che le disposizioni in

materia di informatizzazione della pubblica amministrazione consentano di affermare, senza dubbio alcuno, che la **trasmissione a mezzo posta elettronica certificata** (a mezzo Pec agli indirizzi e-mail istituzionali) va considerata "equivalente alla presentazione personale".

Il ricorso deve essere **deciso** dal Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro **entro i 60 giorni successivi al ricevimento** dello stesso.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 16, comma 2, D.Lgs. n. 124/2004, decorso inutilmente il termine di 60 giorni assegnato per decidere, senza che la Direzione abbia adottato un provvedimento espresso di decisione, **il ricorso si intende respinto, operando un'ipotesi di silenzio-rigetto**. Nella lett. circ. INL n. 4/2016 si puntualizza che il ricorso va deciso nel termine di sessanta giorni dal ricevimento, spirato il quale il ricorso si intende respinto.

Con riferimento alla decisione tardiva, vale a dire all'eventuale provvedimento decisorio del Direttore dell'Ispettorato sopravvenuto sul ricorso amministrativo proposto (Cons. Stato, Ad. Plen., 24 novembre 1989, n. 16 e 4 dicembre 1989, n. 17) deve ritenersi che il potere di decidere il ricorso permane in capo all'autorità amministrativa adita, nonostante l'avvenuto decorso del termine di 60 giorni. La scadenza del termine, infatti, non integra un provvedimento tacito di rigetto, con la conseguenza che, il provvedimento tardivo rispetto allo spirare del termine fissato dalla legge per decidere il ricorso risulta pienamente valido e non impugnabile per violazione del *ne bis in idem* né per tardività.

Per espressa previsione di legge, la decisione del Direttore dell'Ispettorato territoriale deve avvenire "sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente" che deve essere "tempestivamente trasmessa dall'organo accertatore". La norma consente il **riesame** del provvedimento **sulla sola base della documentazione** che funge da presupposto e fondamento del ricorso amministrativo proposto, facendone conseguire l'inammissibilità della instaurazione di qualsiasi ulteriore contraddittorio diverso da quello meramente documentale fra ricorrente e amministrazione decidente.

La decisione, dunque, deve essere assunta sulla base di una istruttoria esclusivamente di natura documentale, acquisendo e valutando i documenti e gli elementi prodotti a corredo del ricorso dal trasgressore o dall'obbligato in solido. D'altro

canto, poiché tale documentazione e le relative informazioni devono essere trasmessi con tempestività dall'organo accertatore, appare ragionevole ritenere che l'organismo di vigilanza cui appartiene l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziaria da cui proviene il provvedimento oggetto di impugnativa provvederà ad inviare all'Ispettorato del lavoro anche gli atti che hanno formato il fascicolo della pratica degli accertamenti interessati, nonché una nota informativa sintetica utile ad illustrare gli elementi principali dell'accertamento.

Con riferimento alla istruttoria dei ricorsi amministrativi, sia le richieste istruttorie dell'Ispettorato territoriale all'organo di vigilanza interessato che la **trasmissione** della documentazione e delle informazioni, pur nel silenzio della legge, sembrano dover avvenire **in modalità telematica**, assicurando la trasmissione di tutta la documentazione necessaria ai fini della completezza e della correttezza dell'istruttoria del ricorso.

Il **provvedimento di riesame** a mezzo del quale il Direttore dell'Ispettorato decide il ricorso avverso gli atti di accertamento degli organi diversi dall'Ispettorato medesimo, deve essere notificato al ricorrente e, nello stesso tempo, all'organo accertatore.

La decisione può avere tre differenti contenuti:

- "**eliminatorio**", per cui all'esito dell'accoglimento favorevole del ricorso il verbale di accertamento viene ad essere annullato e il ricorrente non sarà più soggetto alle relative pretese da parte dell'organo accertatore;
- "**confermativo**", quando la decisione del Direttore dell'Ispettorato conferma integralmente il provvedimento accertativo impugnato;
- "**innovativo**" se il provvedimento di riesame modifica, in tutto o in parte, il verbale di accertamento, rideterminandone i contenuti o gli importi sanzionatori, per cui all'esito della decisione saranno i nuovi elementi rideterminati a caratterizzare l'effettivo quadro sanzionatorio cui sono tenuti il trasgressore e l'obbligato in solido.

Trattandosi di provvedimento decisorio di riesame, la decisione del Direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro deve essere corredata da una **logica e coerente motivazione**, ai sensi dell'art. 3, legge n. 241/1990, che non può strutturarsi come semplice riferimento confermativo delle ragioni dell'atto impugnato (*per relationem*), dovendo, invece, ripercorrere in modo diretto, anche se sinteticamente, il percorso logico motiva-

zionale seguito dall'organo monocratico decidente del ricorso.

Infine, la decisione del Direttore dell'Ispettorato del lavoro sembra caratterizzarsi quale atto definitivo e come tale **non ulteriormente impugnabile**, in considerazione del fatto che all'esito del provvedimento di riesame non seguirà alcun atto nel caso di decisione eliminativa, mentre dopo la valutazione confermativa o innovativa il procedimento sanzionatorio amministrativo procederà con l'ulteriore fase della adozione della ordinanza-ingiunzione da parte dello stesso Direttore dell'Ispettorato del lavoro, possibile oggetto di ricorso giudiziario ai sensi dell'art. 6, D.Lgs. n. 150/2011.

Ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro presso l'Ispettorato del lavoro

Secondo la medesima prospettiva riformatrice che ha interessato il ricorso di cui all'art. 16, D.Lgs. n. 124/2004, il D.Lgs. n. 149/2015 ha riscritto integralmente anche la disciplina dell'art. 17, D.Lgs. n. 124/2004 relativamente al ricorso amministrativo al Comitato per i rapporti di lavoro.

A sostituire il Comitato regionale per i rapporti di lavoro presso la DIL, dunque, viene istituito, dal 1° gennaio 2017, presso le competenti sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro il "Comitato per i rapporti di lavoro", composto dal Direttore preposto alla sede territoriale dell'Ispettorato, che riveste funzioni di Presidente, dal direttore dell'Inps e dal direttore dell'Inail del capoluogo di regione dove ha sede l'Ispettorato competente.

Con riferimento alla collocazione del Comitato per i rapporti di lavoro, poiché la norma prevede testualmente che "ogni riferimento alle direzioni interregionali, regionali o territoriali del lavoro contenuto in provvedimenti di legge o in norme di rango secondario è da intendersi, in quanto compatibile, alla sede territorialmente competente dell'Ispettorato", esso è istituito presso le sedi interregionali dell'Ispettorato nazionale del lavoro, come già operanti presso le analoghe sedi ministeriali di Milano, Venezia, Roma e Napoli, in questo senso deponeva il testo del D.P.C.M. 23 febbraio 2016, poi esplicitato chiaramente nella lett. circ. Ispettorato nazionale del lavoro n. 4 del 29 dicembre 2016, la quale ha specificato gli ambiti territoriali di competenza per la presentazione dei ricorsi:

Percorsi

IIL MILANO	IIL VENEZIA	IIL ROMA	IIL NAPOLI
Liguria	Emilia Romagna	Abruzzo	Basilicata
Lombardia	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Campania
Piemonte	Marche	Sardegna	Calabria
Valle d'Aosta	Veneto	Toscana	Molise
		Umbria	Puglia

Quanto al funzionamento del Comitato l'art. 17, comma 1, ultimo periodo, D.Lgs. n. 124/2004 si preoccupa di precisare che a quanti lo compongono non spettano compensi, rimborsi spese né indennità di missione, chiarendo che il Comitato deve funzionare con le risorse già assegnate senza nessun aggravio per le finanze pubbliche.

Sono **provvedimenti impugnabili** dinanzi al Comitato per i rapporti di lavoro soltanto gli atti di accertamento - più correttamente i verbali unici di accertamento e notificazione - dell'Ispettorato nazionale del lavoro e degli Enti previdenziali e assicurativi.

La circ. n. 24/2004 ha chiarito (con riferimento all'originario ricorso al Comitato regionale) che vanno intesi quali atti di accertamento gli atti di notificazione degli illeciti amministrativi emanati dal personale ispettivo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, legge n. 689/1981, vale a dire, alla luce delle disposizioni contenute nell'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, secondo le indicazioni dell'art. 15, commi 1 e 2, D.M. 15 gennaio 2014, il **verbale unico di accertamento e notificazione**, non, quindi, il verbale di primo accesso ispettivo del quale rimane esclusa la ricorribilità. La circ. n. 16/2010 ha chiarito che nessun ricorso al Comitato potrà essere presentato a fronte dell'avvenuto pagamento delle sanzioni amministrative nella misura ridotta di cui all'art. 16, legge n. 689/1981, giacché, il pagamento in tal caso (c.d. "conciliazione amministrativa") estingue il procedimento sanzionatorio e rende, pertanto, definitivamente inoppugnabile, per avvenuta acquiescenza, l'accertamento definito con il provvedimento sanzionatorio stesso. La lett. circ. INL n. 4/2016 evidenzia che dal 1° gennaio 2017 possono formare oggetto di ricorso al Comitato "unicamente gli atti di accertamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ivi compresi quelli adottati dal personale ispettivo proveniente dagli Istituti previdenziali".

D'altra parte, il Comitato è destinatario soltanto dei ricorsi, avverso i predetti atti di accertamento, che hanno ad **oggetto la sussistenza o la differente qualificazione dei rapporti** di lavoro oggetto degli accertamenti ispettivi.

Quanto all'oggetto l'art. 17, comma 2, fa esplicito riferimento al contenuto degli atti ricorribili che deve riguardare la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro da cui scaturiscono le violazioni rilevate ed il conseguente apparato sanzionatorio (lett. circ. INL n. 4/2016). Con riferimento alla **sussistenza del rapporto di lavoro**, il Comitato non deve prescindere dai fatti storici accertati direttamente dal verbalizzante o avvenuti in sua presenza, i quali possono essere messi in discussione soltanto mediante l'attivazione della procedura per querela di falso, con evidente riguardo alle attestazioni verbalizzate dai funzionari ispettivi circa l'attività lavorativa svolta all'atto dell'accesso ispettivo dalle persone trovate intente al lavoro. Con riferimento alla impugnabilità dei provvedimenti relativi alla maxisanzione contro il lavoro sommerso (secondo le indicazioni ministeriali offerte con riferimento al ricorso al preesistente Comitato regionale) la ricorribilità *ex art. 17*, D.Lgs. n. 124/2004 deve ritenersi ammissibile soltanto se il ricorso ha ad oggetto la contestazione della sussistenza del rapporto di lavoro intercorrente tra il datore di lavoro e il lavoratore d'opera. L'oggetto del ricorso e, quindi, della decisione del Comitato, nelle ipotesi di **qualificazione del rapporto di lavoro**, deve comunque intendersi riferito soltanto alla "individuazione della tipologia contrattuale", nella quale devono essere inquadrate le prestazioni lavorative, senza che il Comitato possa entrare nel merito agli altri aspetti di natura normativa o contrattuale. In argomento l'Inps con messaggio n. 1708 del 30 gennaio 2014, richiamando la nota del Ministero del lavoro n. 2653 del 5 febbraio 2013, ha affermato che il ricorso *ex art. 17*,

D.Lgs. n. 124/2004 deve applicarsi a tutte le tipologie contrattuali originate dalla sussistenza di un rapporto di lavoro, mentre la competenza residuale dei Comitati Inps riguarda le ipotesi in cui non rileva una diversa qualificazione del rapporto di lavoro, in chiave subordinata o non subordinata.

Se il ricorrente, nel formulare le proprie difese per la insussistenza o la diversa qualificazione del rapporto di lavoro, solleva anche **profili di irregolarità di natura procedimentale o comunque formale**, il Comitato è tenuto ad esaminare e decidere anche su questi aspetti, per evidenti ragioni di economicità dell'agire amministrativo, potendo annullare o riformare l'atto impugnato e riesaminato anche soltanto per vizi di forma o di procedura.

Soggetti **legittimati a proporre il ricorso** amministrativo al Comitato per i rapporti di lavoro sono il trasgressore e l'obbligato solidale che si sono visti notificare il verbale di accertamento e notificazione dall'Ispettorato del lavoro o da un ente previdenziale o assicurativo.

Il ricorso deve essere **presentato in carta libera** entro il termine perentorio di **30 giorni dalla notifica** del provvedimento sanzionatorio contro cui si ricorre alla sede territoriale competente dell'Ispettorato.

Peraltro, se l'art. 2, comma 2, D.P.R. n. 1199/1971 prevede che il ricorso amministrativo può essere inoltrato "direttamente", quindi a mano presso la sede dell'ufficio, oppure "mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento", valendo in tal caso la data di spedizione come data di presentazione, le disposizioni in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione consentono di affermare che **la trasmissione a mezzo posta elettronica certificata** va considerata "equivalente alla presentazione personale".

Riguardo al termine, peraltro, alla luce dell'art. 13, comma 4, lett. e), D.Lgs. n. 124/2004 (secondo cui è elemento essenziale della verbalizzazione "l'indicazione degli strumenti di difesa ... con specificazione dei termini di impugnazione"), il verbale unico di accertamento e notificazione contenente anche la diffida a regolarizzare deve essere impugnato nel suo complesso dovendosi individuare **un unico termine per la presentazione del ricorso** amministrativo ai sensi all'art. 17, D.Lgs. n. 124/2004.

In argomento è intervenuta la circ. n. 41/2010 rilevando che, in presenza di una pluralità di violazioni distinte, talune diffidabili e altre non soggette a diffida, l'interruzione dei termini per la presentazione del ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro deve valere, indistintamente, per tutte le tipologie di illecito contestate nell'unico verbale di accertamento e notificazione. La circolare citata si occupa anche della **decorrenza del termine per la proposizione del ricorso** amministrativo ai sensi dell'art. 17, D.Lgs. n. 124/2004, in ragione delle tipologie di violazioni amministrative contestate nel verbale: **illeciti diffidabili** - se il verbale di accertamento e notificazione contiene la contestazione esclusivamente di illeciti le cui inosservanze sono comunque materialmente sanabili e, pertanto, diffidabili, il ricorso va presentato nei 30 giorni che decorrono dopo i 45 giorni (dalla notificazione del verbale) previsti per il procedimento di diffida a regolarizzare (30 fissati per la regolarizzazione delle inosservanze e 15 stabiliti ai fini del pagamento della sanzione minima); **illeciti non diffidabili** - se il verbale di accertamento e notificazione contiene soltanto illeciti non soggetti a diffida a regolarizzare, invece, il termine di 30 giorni per la proposizione del ricorso amministrativo decorre direttamente dalla notifica del verbale stesso. Inoltre, la circ. n. 41/2010, come confermato anche dalla successiva circ. n. 10/2011, muovendo dalla differente individuazione del *dies a quo* per la proposizione del ricorso al Comitato quando nel verbale di accertamento e notificazione sono contestati illeciti diffidabili e non diffidabili, ritenendo opportuno fissare un unico momento temporale a far data dal quale è possibile all'ispezzionato attivare il ricorso amministrativo, sceglie di uniformare la decorrenza al termine più ampio previsto per le violazioni soggette a diffida a regolarizzare. Infine, si tenga presente che l'art. 22, D.Lgs. n. 151/2015 ha riconosciuto un termine di regolarizzazione più ampio per la diffida relativa alla maxisanzione contro il sommerso (120 giorni), che inevitabilmente si riflette anche sulla proposizione degli strumenti di contenzioso. Nella lett. circ. INL n. 4/2016 si segnala espressamente che "i ricorsi vanno inoltrati nel termine già previsto di trenta giorni dalla notifica dell'atto di accertamento per essere decisi, con provvedimento motivato, nel termine di novanta giorni dal ricevimento, il cui inutile decorso determina il silenzio

Percorsi

rigetto". La stessa lett. circ. INL n. 4/2016, tuttavia, precisa che sussiste una interruzione dei termini di presentazione del ricorso a seguito di emanazione della diffida a regolarizzare in forza dell'art. 13, comma 5, D.Lgs. n. 124/2004.

Per quanto attiene alla decisione, si prevede che il Comitato deve **decidere** il ricorso, **con provvedimento motivato**, entro 90 giorni dal ricevimento dello stesso, **sulla base della documentazione** prodotta dal ricorrente nonché di quella in possesso dell'Ispettorato ovvero trasmessa dall'Ente previdenziale ed assicurativo che ha effettuato gli accertamenti.

Possono essere allegati documenti e atti idonei a comprovare le tesi difensive esposte, tenendo presente che la decisione verrà adottata senza ulteriore attività istruttoria e senza audizione delle parti. La decisione del Comitato, infatti, è predisposta sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e dall'organo accertatore. Peraltro, le caratteristiche dell'istruttoria dei ricorsi amministrativi disciplinati dal D.Lgs. n. 124/2004, anche dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 149/2015, spinge a sottolinearne la natura esclusivamente documentale destinata unicamente a consentire il riesame del provvedimento sulla sola base, appunto, della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella che proviene dall'organismo di vigilanza che ha adottato il provvedimento. Da qui l'impossibilità di individuare un soggetto "contro-interessato" e, conseguentemente, l'inammissibilità dell'instaurazione di qualsiasi ulteriore contraddittorio diverso da quello meramente documentale fra ricorrente e amministrazione (circ. n. 16/2010). In sede istruttoria, d'altronde, si ritiene che tutti gli uffici interessati debbano trasmettere e ricevere la documentazione relativa ai ricorsi amministrativi di norma in via telematica, mediante scansione digitale e invio a mezzo posta elettronica. La lett. circ. INL n. 4/2016 circa le modalità di presentazione svolgimento della fase istruttoria richiama le istruzioni impartite nella lett. circ. Ministero del lavoro n. 1106/2015, che ha assegnato la trattazione della prima istruttoria dei ricorsi agli uffici territoriali aventi sede nei capoluoghi di Regione diversi da quelli su cui insistono gli Ispettorati interregionali del lavoro, riservando direttamente agli Ispettorati interregionali la trattazione dei ricorsi provenienti dagli Ispettorati territoriali situati nelle Regioni sedi degli stessi.

La decisione, supportata da una logica e coerente motivazione, potrà presentare tre differenti tipologie, da cui conseguono effetti differenti anche in ragione del tipo di provvedimento impugnato:

- **eliminatória**: il provvedimento viene annullato, nessuna azione sanzionatoria né di recupero contributivo o assicurativo potrà fare seguito all'iniziale accertamento ispettivo;

- **confermativa**: la decisione del Comitato conferma integralmente il provvedimento impugnato, al quale faranno seguito le successive fasi procedurali, di carattere sanzionatorio amministrativo o recuperatorio contributivo;

- **innovativa**: la decisione del Comitato ridetermina la misura e l'oggetto dell'accertamento, modificando, in tutto o in parte il provvedimento impugnato, ammettendo a prosecuzione delle successive fasi procedurali, sanzionatorie amministrative e contributive, i contenuti novellati rispetto all'accertamento ispettivo e alle contestazioni e pretese originarie.

La decisione del ricorso ha **effetto vincolante per le amministrazioni interessate**, che fanno parte del collegio decidente, ne deriva che esse non possono promuovere in sede giudiziaria un'eventuale azione di accertamento volta a vanificare la portata della decisione assunta dal Comitato.

Anche in questo caso, come nel ricorso *ex art. 16*, D.Lgs. n. 124/2004, permane la previsione del **silenzio rigetto**, giacché decorso inutilmente il **termine di 90 giorni fissato per la decisione** del Comitato il ricorso deve intendersi respinto.

Con riferimento alla decisione tardiva deve ritenersi che il potere di decidere il ricorso permane in capo all'autorità amministrativa adita, nonostante l'avvenuto decorso del termine di 90 giorni, perché la scadenza del termine non integra un provvedimento tacito di rigetto e il provvedimento tardivo risulta pienamente valido e non impugnabile per violazione del *ne bis in idem* né per tardività (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 16/1989 e n. 17/1989).

Il provvedimento decisorio di riesame, a mezzo del quale il Comitato per i rapporti di lavoro decide il ricorso, deve essere notificato al ricorrente e, nello stesso tempo, all'organismo di vigilanza che ha adottato l'atto.

Infine, con riguardo alla impugnabilità della decisione del Comitato che respinge il ricorso *ex art. 17*, D.Lgs. n. 124/2004, deve ritenersi **inammissibile qualsiasi impugnazione giudiziale del-**

le decisioni rese nell'ambito dei ricorsi amministrativi introdotti dal D.Lgs. n. 124/2004, tanto dinanzi al Tar quanto davanti al Tribunale monocratico in funzione di Giudice del lavoro (circ. n. 16/2010). Va negata, infatti, ogni possibilità di autonoma impugnazione della decisione di riesame resa in sede di contenzioso amministrativo dal Comitato, sia nella sede giudiziaria, ordinaria e amministrativa, sia in quella propriamente amministrativa, sulla scorta delle sentenze emesse nei giudizi sulle impugnazioni delle decisioni del preesistente Comitato regionale per i rapporti di lavoro.

L'orientamento giurisprudenziale maggioritario muove dalla considerazione che il momento lesivo dei diritti del ricorrente non può mai identificarsi con la decisione di riesame adottata dall'organismo preposto (Comitato) per la definizione del relativo ricorso, ma piuttosto ed esclusivamente nel provvedimento sanzionatorio che ha formato oggetto di gravame amministrativo avverso il quale andranno mossi i successivi rilievi e le ulteriori censure nelle sedi di contenzioso giudiziario e amministrativo consentite. Trova quindi recepimento nelle odierne indicazioni ministeriali la c.d. "tesi dell'accessione" secondo cui la decisione adottata all'esito di un ricorso gerarchico improprio di tipo contenzioso non ha caratteristiche di autonomia assoluta ma si limita ad "accedere" al provvedimento amministrativo sanzionatorio originario, confermandolo a seguito del riesame, senza alcuna nuova e distinta valutazione ma esclusivamente in ragione di una disamina degli atti e di una revisione e analisi del percorso logico-giuridico argomentato e motivato nel provvedimento oggetto di impugnazione amministrativa. Nessuna lesione, dunque, può esservi nella sfera giuridica del ricorrente per effetto della decisione del Comitato regionale. D'altro canto, sussiste anche un profilo di non impugnabilità delle decisioni con ricorso straordinario al Capo dello Stato, facendo riferimento a un orientamento espresso dal Consiglio di Stato in funzione consultiva (specificamente in merito ad impugnazioni di decisioni emesse dai Comitati regionali ai sensi dell'art. 17, D.Lgs. n. 124/2004) che ha radicalmente escluso anche l'ammissibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato nelle materie devolute al Giudice ordinario, per competenza funzionale e inderogabile, come nel caso del procedimento relativo alla

irrogazione e ingiunzione delle sanzioni pecuniarie amministrative in materia di lavoro, stante la espressa previsione normativa contenuta nell'art. 22, legge n. 689/1981 e nell'art. 6, D.Lgs. n. 150/2011, che assegna le relative controversie in sede di opposizione al Giudice ordinario, al quale vengono riconosciuti gli speciali poteri di accogliere l'opposizione modificando i contenuti sanzionatori dell'ordinanza impugnata anche soltanto riguardo all'entità della sanzione. L'ampiezza dei poteri esercitabili dal Giudice ordinario, che vanno dall'accertamento alla condanna, con effetti di correzione o addirittura di sostituzione sul provvedimento amministrativo, non è neppure paragonabile al mero potere caducatorio, per vizi di legittimità, riconosciuto in sede di ricorso straordinario, pertanto la competenza funzionale inderogabile dell'Autorità giudiziaria ordinaria travolge qualsiasi possibilità di ulteriore e differente radicamento di competenza per ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Riflessi operativi dei ricorsi come ridefiniti dal D.Lgs. n. 149/2015

Si intuisce la portata implicita e notevolissima della novella legislativa, in quanto avverso le ordinanze-ingiunzione adottate dal Direttore della sede territoriale dell'Ispettorato potrà essere proposto esclusivamente il ricorso giudiziario in opposizione dinanzi al Tribunale civile ai sensi dell'art. 6, D.Lgs. n. 150/2011, che pure dovrà essere proposto entro 30 giorni dalla notifica della ordinanza-ingiunzione.

Contro gli atti di accertamento degli ispettori dell'Ispettorato, d'altro canto, non è ammesso il ricorso amministrativo di cui al novellato art. 16, D.Lgs. n. 124/2004 (ma soltanto quello di cui all'art. 17 in caso di sussistenza o riqualificazione dei rapporti di lavoro), in quanto contro il verbale di accertamento e notificazione degli ispettori potranno essere presentati (entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento) gli scritti difensivi, anche con presentazione di documentazione a difesa ed eventuale richiesta di audizione personale (per essere sentito in merito), ai sensi dell'art. 18, legge n. 689/1981, la quale, infatti, viene espressamente richiamata dal decreto delegato con riguardo al contenzioso amministrativo dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Percorsi

Inoltre, poiché il nuovo art. 17, D.Lgs. n. 124/2004 non prevede la possibilità di presentare ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro avverso l'ordinanza-ingiunzione relativa ad illeciti afferenti alla sussistenza o riqualificazione dei rapporti di lavoro, potrà assistersi alla pendenza di due procedimenti distinti, uno amministrativo presso il Comitato riguardante i profili previdenziali (contributivi e assicurativi) del verbale di accertamento e notificazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, l'altro giudiziario presso il Tribunale in esito al ricorso in opposizione di cui all'art. 6, D.Lgs. n. 150/2011. In questo senso non pare che il decreto delegato contenga misure idonee ad evitare un contrasto di "giudicati" fra il *decisum* del giudice sull'ordinanza-ingiunzione e quello del Comitato sul verbale di accertamento rispetto ai profili previdenziali.

La lett. circ. INL n. 4/2016 si occupa espressamente delle problematiche inerenti lo *jus superveniens* specificando che la modifica dell'art. 17 non incide sui ricorsi per i quali, alla data del 1° gennaio 2017, di effettiva operatività dell'INL, è stato definito il relativo procedimento per intervenuta decisione o per decorso del termine per la formazione del silenzio rigetto, ciò in forza del principio generale del *tempus regit actum* che trova applicazione anche al procedimento amministrativo (cfr. sent. Consiglio di Stato n. 5524/2014), in base al quale le nuove disposizioni non possono essere applicate ai rapporti esauriti - perché iniziati e conclusi - sotto la vigenza del previgente testo normativo. Sotto altro aspetto, in mancanza di una apposita disciplina transitoria, le nuove disposizioni trovano immediata applicazione ai ricorsi che, al 1° gennaio 2017, non risultano ancora decisi o per i quali non si è formato il silenzio rigetto. Gli effetti della modifica normativa vengono così sintetizzati dalla lett. circ. INL n. 4/2016:

- **ricorsi che alla data del 1° gennaio 2017 sono stati decisi o per i quali è decorso il termine per la formazione del silenzio rigetto:** rimangono disciplinati dalla previgente normativa e il termine per proporre opposizione giudiziaria all'ordinanza-ingiunzione decorre dalla notificazione della decisione amministrativa o dalla scadenza del termine fissato per la decisione;

- **ricorsi amministrativi non ancora decisi alla data del 1° gennaio 2017 o per i quali non è decorso il termine fissato per la decisione:** diven-

tano improcedibili e il termine per proporre opposizione decorre dal 1° gennaio 2017;

- **ricorsi presentati dopo il 1° gennaio 2017:** sono inammissibili, in quanto non previsti dalla normativa e il termine per proporre opposizione giudiziaria all'ordinanza-ingiunzione decorre dalla data di notificazione dell'ordinanza.

La rappresentanza in giudizio dell'Ispettorato del lavoro

La *legittimazione passiva* nel giudizio di opposizione di cui all'art. 6, D.Lgs. n. 150/2011 si individua in capo all'Ispettorato territoriale del lavoro che ha irrogato la sanzione e, quindi, ha emanato l'ordinanza-ingiunzione oggetto di ricorso, vale a dire l'Autorità che ha reso il provvedimento opposto, la quale agisce in virtù di specifica autonomia funzionale, pur avendo in concreto la veste di organo periferico dello Stato. Quanto alla capacità a stare in giudizio, in base alle previsioni contenute nell'art. 6, comma 9, D.Lgs. n. 150/2011, anche l'ITL può stare in giudizio personalmente, senza la necessità di avvalersi del patrocinio tecnico dell'organo di difesa legale dello Stato. In deroga alle norme che disciplinano la rappresentanza in giudizio delle amministrazioni statali (R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611), infatti, l'ufficio territoriale che ha emanato il provvedimento opposto sta in giudizio in persona del Capo (Direttore) *pro tempore*, ovvero, per espressa previsione normativa, per mezzo di funzionari appositamente delegati.

Peraltro, la "*delega*" al *funzionario che rappresenta l'Ispettorato del lavoro* deve essere rilasciata sia a norma dell'art. 83 c.p.c., sia con riguardo alla regolarità amministrativa ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, ma non deve essere necessariamente allegata agli atti o prodotta nel fascicolo di parte, è sufficiente che sia esistente alla data di costituzione in giudizio e di comparizione del funzionario in udienza e che ne dia atto nel verbale d'udienza e nella comparso di risposta o di deduzioni che lo stesso deposita in atti. La circ. n. 28/2011 segnala in proposito come la Suprema Corte abbia chiarito che "la delega al funzionario incaricato della difesa, senza il patrocinio di un difensore, deve essere conferita per iscritto, anche se non è necessaria la produzione agli atti del processo, in quanto non è equiparabile alla procura di cui all'art. 83 c.p.c.,

essendo sufficiente la sua sottoscrizione nella comparsa di risposta e la sua dichiarazione di stare in giudizio in tale qualità” [C, I, 17 luglio 2001, n. 9710], prevedendo anche la necessità che “ai fini della regolarità di tale delega la stessa provenga dall’organo dotato della rappresentanza esterna dell’ente” [C, I, 2 luglio 1991, n. 7249].

L’art. 9, D.Lgs. n. 149/2015 prevede che l’Ispettorato, dal 1° gennaio 2017, può farsi rappresentare e difendere, nel primo grado di giudizio, ma anche nel secondo grado, da propri funzionari nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione. La norma stabilisce anche che in caso di esito favorevole del giudizio all’Ispettorato devono essere riconosciute le spese, i diritti e gli onorari di lite, con riduzione del 20% dell’importo complessivo previsto, tenendo conto per la quantificazione dei relativi importi di quanto previsto per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati. Inoltre la norma destina le entrate derivanti dalle vittorie di lite ad un apposito capitolo di bilancio dell’Ispettorato di cui integrano le dotazioni finanziarie. Resta ferma, d’altronde, per il terzo grado di giudizio, ma anche per eventuali consulenze sui temi del contenzioso giudiziario, quanto stabilito dal Testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull’ordinamento dell’Avvocatura dello Stato (R.D. n. 1611/1933), anche con la espressa previsione che nel giudizio di appello, se rilevano questioni di massima o con notevoli riflessi economici, l’Avvocatura dello Stato può assumere direttamente la trattazione della causa.

In argomento, peraltro, l’art. 21, D.P.C.M. 23 febbraio 2016 stabilisce espressamente che all’Ispettorato nazionale del lavoro si applica l’art. 1, Testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull’ordinamento dell’Avvocatura dello

Stato di cui al R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611. Sebbene l’Ispettorato possa farsi rappresentare e difendere, tanto nel primo quanto nel secondo grado di giudizio, da propri funzionari nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione, nei giudizi di opposizione a cartella esattoriale nelle materie di cui all’art. 6, comma 4, lett. a), D.Lgs. 1° settembre 2011, n. 150, nonché negli altri casi in cui la legislazione vigente consente alle amministrazioni pubbliche di stare in giudizio avvalendosi di propri dipendenti. Il terzo comma del citato art. 21, d’altronde, specifica con riferimento ai giudizi di secondo grado, che l’Ispettorato deve trasmettere tempestivamente all’Avvocatura dello Stato la relativa documentazione, affinché l’Organismo di difesa erariale valuti “la sussistenza di questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici ai fini della assunzione della trattazione della causa”. Nei termini che risulteranno stabiliti in una apposita convenzione fra l’Ispettorato e l’Avvocatura generale dello Stato, l’Avvocato dello Stato incaricato provvede a comunicare alla singola sede dell’Ispettorato l’esito della valutazione (nelle more della stipula della convenzione, la comunicazione deve avvenire entro 15 giorni). In assenza della comunicazione anzidetta, l’Ispettorato può procedere alla rappresentanza in giudizio mediante propri funzionari. L’art. 21, D.P.C.M. 23 febbraio 2016, comunque, precisa che l’Avvocatura generale dello Stato è tenuta ad assicurare la rappresentanza e la difesa nei giudizi di secondo grado in tutti i casi in cui l’Ispettorato lo richieda. L’ultimo comma del medesimo art. 21, infine, stabilisce che quando non è possibile rispettare i termini previsti per la ristrettezza dei tempi necessari per l’assunzione della causa, l’Ispettorato può farsi rappresentare in giudizio mediante propri funzionari, dandone tuttavia immediata comunicazione all’Avvocatura dello Stato.