

LA RIFORMA DEI RICORSI AMMINISTRATIVI IN MATERIA DI ISPEZIONE DEL LAVORO

di Francesco DI BONO*

Sommario: 1. Premessa. 2. Ricorsi ex art. 16 d.lgs. n. 124/2004. 2.1. Presentazione del ricorso ed attività istruttoria. 3. Ricorsi ex art. 17 d.lgs. n. 124/2004. 3.1. Presentazione del ricorso ed attività istruttoria. 4. Ricorsi pendenti alla data del 1° gennaio 2017. 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149, recante l'istituzione e la disciplina dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro¹,

* Avvocato, funzionario presso l'ufficio legale dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Bari.

Le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

¹ Con l'entrata in vigore del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 (S.O. n. 53 alla G.U. 23 settembre 2015, n. 221) è stata istituita l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata "Ispettorato nazionale del lavoro"

ha modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2017, alcune disposizioni del d.lgs. n. 124/2004 tra cui, in particolare, gli articoli 16 e 17 concernenti la trattazione dei ricorsi amministrativi avverso le ordinanze ingiunzione e gli atti di accertamento emessi in materia lavoristica e previdenziale. Detti strumenti difensivi si inquadrano nell'attività am-

(I.N.L.), con sede in Roma, quattro sedi interregionali e settantaquattro sedi territoriali. L'I.N.L., operativo dal 1° gennaio 2017, svolge le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL, coordinando le attività di vigilanza nelle materie di competenza delle citate Amministrazioni.

ministrativa giustiziale, espressione del potere di autodichia della P.A., con la quale l'amministrazione risolve direttamente i conflitti sorti con i privati.

Una delle peculiarità del procedimento sanzionatorio amministrativo in materia di lavoro è costituita, infatti, dalla possibilità di ricorrere a mezzi di tutela di natura amministrativa che si aggiungono a quello giurisdizionale, già oggetto di previsione agli artt. 22 e 23 della l. n. 689/1981, ora disciplinato dall'art. 6 del d.lgs. n. 150/2011. La funzione di detti ricorsi, principalmente, risponde all'esigenza fornire al datore di lavoro un impianto difensivo che si aggiunge al contraddittorio procedimentale di cui all'art. 18 della l. n. 689/1981, nonché all'opposizione giudiziale di cui agli artt. 22 e 23 della l. n. 689/1981 (ora art. 6 del d.lgs. n. 150/2011).

La finalità legislativa, originariamente, era anche quella di deflazionare il contenzioso giurisdizionale, consentendo all'amministrazione di correggere i propri errori consentendole di evitare possibili soccombenze giudiziali. In ragione della loro peculiarità, appare opportuno sottolineare le differenze dei ricorsi amministrativi con gli scritti difensivi ex art. 18 l. 689/1981. Quelli in argomento, a differenza degli scritti defensionali, costituiscono rituali mezzi di impugnazione amministrativa improntati al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 c.p.c.). Ne consegue che, mentre l'autorità competente a decidere i ricorsi conosce esclusivamente i motivi di gravame, l'autorità di cui all'art. 18, comma 2, della l. n. 689/1981, vale a dire l'Ispettorato Territoriale del Lavoro, conosce l'intero accertamento, andando anche oltre il contenuto di eventuali scritti defensionali o difese orali.

In buona sostanza, mentre nel primo caso, oggetto di esclusiva valutazione dell'organo collegiale sono i rilievi del ricorrente, nel secondo oggetto di esame è l'intero procedimento accertativo con l'aggiunta delle eventuali difese della parte privata.

Ulteriore elemento di differenziazione è dato dalla circostanza che le procedure di cui agli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 124/2004 non prevedono l'audizione del ricorrente, mentre in fase contenziosa ex art. 18, l. n. 689/1981, essa è doverosa per la P.A., in presenza di apposita richiesta di parte².

2. Ricorsi ex art. 16 d.lgs. n. 124/2004

L'art. 16, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 149/2015, prevede che *"al fine di garantire l'uniforme applicazione delle disposizioni in materia di lavoro, legislazione sociale, nonché in materia contributiva e assicurativa, nei confronti dei relativi atti di accertamento adottati dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria di cui all'articolo 13, comma 7, è ammesso ricorso davanti al direttore della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, entro trenta giorni dalla notifica degli stessi. Il ricorso va inoltrato alla sede territoriale competente dell'Ispettorato del lavoro ed è deciso, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente tempestivamente trasmessa dall'organo accertatore. Decorso inutilmente il termine previsto per*

² C. SANTORO, *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma* (a cura) di P. RAUSEI e M. TIRABOSCHI, Adapt, 2014.

la decisione il ricorso si intende respinto”.

Le novità rispetto alla previgente disciplina sono notevoli. Innanzitutto, cambia l'oggetto del ricorso, non più diretto avverso le ordinanze ingiunzioni delle Direzioni del lavoro, le quali ora restano impugnabili esclusivamente con ricorso giurisdizionale ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 150/2011, bensì avverso gli «atti di accertamento adottati dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria di cui all'articolo 13, comma 7».

Trattasi degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria (ad es. Guardia di finanza e Polizia di Stato) che, ai sensi dell'art. 13 della l. n. 689/1981, procedono all'accertamento delle “violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro” e che evidentemente non si identificano con gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che operano all'interno dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

L'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 ha infatti inteso riferirsi separatamente al personale ispettivo del Ministero del lavoro (comma 2), al personale degli Istituti previdenziali (comma 6) e ad ogni altro organo ispettivo in possesso della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria (comma 7). Pertanto, 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.

Quindi, con tale mezzo difensivo la legge tende a rendere universalmente uniforme l'applicazione della disciplina

lavoristica e previdenziale, come recita lo stesso art. 16 riformato, attraverso una verifica giustiziale affidata all'organo di vertice dell'amministrazione periferica dell'Ispettorato.

Nel contempo, si supera la questione dell'inoppugnabilità, affermata dal Ministero del lavoro nella Circ. 41/2010, degli atti provenienti da detti organi, che creava evidenti profili di incostituzionalità della disciplina per violazione del principio di eguaglianza.

2.1. Presentazione del ricorso ed attività istruttoria

Sul piano procedurale, il ricorso ex art. 16 d.lgs. n. 124/2004 va inoltrato alla sede dell'Ispettorato territoriale del lavoro nel cui ambito territoriale è stato adottato l'atto di accertamento da impugnare. Al ricorso va allegato l'atto impugnato anche ai fini dell'esatta individuazione dell'autorità che lo ha emesso, alla quale va richiesta l'ulteriore documentazione utile per la decisione.

Si ricorda, inoltre, che ai sensi del comma 1, lettera c) dell'art. 11 del d.lgs. n. 149/2015, anche in tal caso sussiste una interruzione dei termini di presentazione dei ricorsi a seguito di emanazione della diffida di cui all'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 124/2004. Ciò significa che il ricorso presentato in pendenza del termine per l'adempimento della diffida, pur non essendo inammissibile, deve “attendere” il completo decorso del medesimo termine. Relativamente all'istruttoria, la legge conferma il carattere acceleratorio del rimedio, poiché i soli documenti conoscibili dall'organo decisorio sono quelli allegati al ricorso dall'interessato, con conseguente irrilevanza di qualsiasi al-

tro mezzo istruttorio.

Come per il passato, non potranno, quindi, essere accolte eventuali richieste di audizione personale ovvero escussione di persone informate sui fatti. Bisogna osservare, peraltro, che la legge stabilisce che la detta documentazione debba essere «tempestivamente» trasmessa dall'organo accertatore, il che fa ritenere che rilevino non già solo i documenti allegati al ricorso dal datore di lavoro, bensì anche quelli acquisiti dal personale ispettivo. Decorso il termine per la decisione è previsto il silenzio-rigetto.

3. Ricorsi ex art. 17 d.lgs. n. 124/2004

Il nuovo art. 17 del d.lgs. 124/2004 stabilisce: «1. Presso le competenti sedi territoriali dell'Ispettorato è costituito il Comitato per i rapporti di lavoro, composto dal direttore della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che la presiede, dal direttore dell'INPS e dal direttore dell'INAIL del capoluogo di regione dove ha sede l'Ispettorato competente. Ai componenti dei comitati non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione ed al funzionamento dei comitati stessi si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio. 2. Tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro e gli atti di accertamento degli Enti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro, sono inoltrati entro 30 giorni dalla notifica degli stessi alla sede territoriale competente dell'Ispettorato e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato di cui al comma 1 nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sul-

la base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Ispettorato. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto».

Dalla lettura del dettato normativo, in vigore dal 1° gennaio 2017, ci si rende facilmente conto delle novità introdotte dal legislatore. Innanzitutto, è cambiata la denominazione dell'organo decisorio, che non è più "regionale", posto che la riorganizzazione del Ministero ha determinato il mutamento delle circoscrizioni territoriali. Conseguentemente, il Comitato per i rapporti di lavoro è costituito presso le competenti sedi dell'Ispettorato interregionale del lavoro.

Si riportano di seguito le sedi e i relativi ambiti di competenza: Milano (Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta), Venezia (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Veneto), Roma (Abruzzo, Lazio, Sardegna, Toscana, Umbria), Napoli (Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia).

Dal punto di vista sostanziale, l'innovazione maggiormente rilevante è data dai nuovi atti gravabili: è scomparso il riferimento alle ordinanze-ingiunzioni, che sono ora impugnabili solo in sede giurisdizionale, mentre è confermato il particolare oggetto della "sussistenza e qualificazione" dei rapporti di lavoro per gli atti di accertamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, ivi compresi quelli adottati dal personale ispettivo proveniente dagli Istituti previdenziali.

Dall'esame della normativa in questione, emerge, tuttavia, un profilo di legittimità costituzionale circa gli atti passibili di impugnazione, in riferimento specifico agli atti di accertamento degli ispettori del lavoro con oggetto diverso dalla sussistenza e la qualificazione dei rapporti di lavoro. Si pensi, ad esempio,

ai verbali che attengano alle violazioni della disciplina dell'orario di lavoro e dei riposi (d.lgs. n. 66/2003) oppure alle violazioni sui limiti di contingentamento del contratto a termine³.

Ebbene, in base alla nuova impostazione dei ricorsi amministrativi, gli atti da ultimo menzionati, se promananti dagli organi lavoristici e previdenziali, non sarebbero soggetti ad alcuna impugnativa di carattere amministrativo. Al contrario, lo sarebbero se gli accertamenti fossero eseguiti dagli organi di polizia giudiziaria diversi dagli ispettori del lavoro e di previdenza, posto che l'art. 16 d.lgs. n. 124/2004 riformato si riferisce genericamente agli atti compiuti da tali soggetti, non limitando il loro ambito oggettivo.

Si consideri, infatti che, non essendo più impugnabile in sede amministrativa l'ordinanza-ingiunzione, tutte le sanzioni irrogate in ambiti diversi dalla sussistenza e qualificazione dei rapporti di lavoro possono essere oggetto del solo ricorso giurisdizionale, salva l'ipotesi che l'accertamento provenga dagli organi di p.g. di cui all'art. 16 cit., come detto. Si ravvisano, pertanto, dei dubbi di legittimità costituzionale della nuova disciplina, in relazione agli artt. 3 (principio di eguaglianza), 24 (diritto di difesa) e 111 Cost. (ragionevole durata del processo), nella misura in cui essa, senza plausibile giustificazione, limita i mezzi difensivi, discrimina nel relativo ambito ed incentiva il contenzioso giurisdizionale⁴.

³ Art. 23 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

⁴ C. Santoro, *Le istruzioni ministeriali sui nuovi ricorsi amministrativi*, Adapt, 2015.

3.1. *Presentazione del ricorso ed attività istruttoria*

Il profilo procedimentale del nuovo ricorso non si discosta da quello del previgente regime.

In merito alle modalità di presentazione del ricorso e dello svolgimento della fase istruttoria, si richiamano le istruzioni impartite per tale procedura nella lettera circolare del 21 gennaio 2015 della Direzione generale dell'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro, in cui si è ritenuto opportuno assegnare la trattazione della prima fase istruttoria dei ricorsi agli uffici territoriali aventi sede nei capoluoghi di Regione diversi da quelli su cui insistono gli Ispettorati interregionali del lavoro e riservare, invece, direttamente a quest'ultimi, la trattazione dei ricorsi provenienti dagli Ispettorati territoriali ubicati nelle quattro Regioni sedi dei medesimi Ispettorati interregionali. Il termine per la decisione è di 90 giorni dal ricevimento dell'atto defensionale.

Come per il ricorso ex art. 16, la decisione deve fondarsi esclusivamente sulla documentazione prodotta dal ricorrente e su quella già in possesso dell'Ispettorato. Peraltro, può notarsi come il riferimento ai documenti in disponibilità dell'Ispettorato sia presente solo nel ricorso in esame e non in quello di cui all'art. 16.

Tale diversità di regime si spiega con la diversa provenienza dell'organo accertatore, che nel caso in esame è interna all'Ispettorato, mentre nell'altro riguarda organi di polizia giudiziaria appartenenti a diverse amministrazioni. Anche in tale ipotesi, è confermato il silenzio-rigetto per la mancata decisione nel termine.

4. Ricorsi pendenti alla data del 1° gennaio 2017

In ordine alle problematiche dello *jus superveniens*, si evidenzia che la modifica normativa degli articoli 16 e 17 d.lgs. n. 124/2004 non può incidere sui ricorsi per i quali, alla data di operatività dell'INL, sia stato definito il relativo procedimento per effetto della intervenuta decisione o in conseguenza del decorso del termine, rispettivamente, di sessanta e novanta giorni per la formazione del silenzio rigetto. In tali casi, infatti, per il principio generale del *tempus regit actum* che trova applicazione per giurisprudenza costante anche al procedimento amministrativo⁵ le nuove disposizioni non possono essere applicate ai rapporti giuridici esauriti, per essere stati iniziati e conclusi, sotto la vigenza della precedente legge.

Ne consegue che anche il *dies a quo* per impugnare in Tribunale le ordinanze di ingiunzioni decorre dal momento della notifica della decisione amministrativa ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione ai sensi del previgente art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 124/2004.

Diversamente, in virtù del medesimo principio ed in considerazione della mancanza di una 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 sia formato il silenzio rigetto. In tal caso il *dies a quo* per impugnare in Tribunale le ordinanze ingiunzioni oggetto di ricorso amministrativo coincide con la data di efficacia delle nuove norme, in considerazione dell'intervenuta abrogazione del gra-

vame amministrativo e del conseguente effetto interruttivo del termine per proporre ricorso giurisdizionale di cui al citato comma 3 dell'art. 16.

In definitiva, l'applicazione del principio *tempus regit actum* comporta quanto segue:

- i ricorsi amministrativi che, alla data di operatività dell'Ispettorato, sono stati decisi o per i quali è decorso il termine per la formazione del silenzio rigetto, restano disciplinati dalle vecchie disposizioni e il termine per proporre opposizione all'ordinanza ingiunzione decorre dalla notificazione della decisione amministrativa o dalla scadenza del termine fissato per la decisione;

- i ricorsi amministrativi che, alla data di operatività dell'Ispettorato, non sono stati ancora decisi o per i quali non è trascorso il termine fissato per la decisione diventano improcedibili, in quanto non possono più essere trattati in base alla precedente disciplina. Il termine per proporre opposizione ad ordinanza ingiunzione decorre dal 1° gennaio 2017, atteso che cessa da quel momento anche l'interruzione dei termini prevista in caso di presentazione di ricorso amministrativo di cui all'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 124/2004;
- i ricorsi amministrativi presentati successivamente al 1° gennaio 2017 sono inammissibili, in quanto non previsti dalla nuova disciplina. In tale ipotesi non essendosi prodotto alcun effetto interruttivo a seguito della presentazione del ricorso il termine per proporre opposizione all'ordinanza ingiunzione decorre dalla data di notificazione dell'ordinanza.⁶

⁵ Consiglio di Stato n. 5524/2014.

⁶ Ispettorato Nazionale del Lavoro, Lettera Circolare del 29.12.2016.

5. Considerazioni conclusive

La profonda trasformazione dei ricorsi amministrativi di cui agli artt. 16 e 17 del d.lgs. 124 cit. è stata l'inevitabile conseguenza della scarsa effettività dimostrata dai riformati mezzi di gravame. Infatti, il ricorso a tali strumenti difensivi non ha avuto lo sperato effetto di deflazione del contenzioso giurisdizionale, ingolfando, piuttosto, gli uffici delle Direzioni interregionali del lavoro preposti all'attività istruttoria. In ragione di quanto sopra, sul piano operativo, il sistema per la trattazione dei ricorsi predisposto dalla novella legislativa è certamente ispirato al principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Esso, tuttavia, per raggiungere i migliori risultati, avrebbe dovuto prevedere, a parere dello scrivente, un unico rimedio di impugnativa in sede amministrativa, accentrando tutti i poteri decisorii in capo al Comitato per i rapporti di lavoro. L'aver previsto una duplicità di organi giudicanti, da una parte il Direttore dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro (ex art. 16), dall'altra il Comitato per i rapporti di lavoro (ex art. 17), non risponde alla *ratio legis* che ha ispirato l'istituzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, vale a dire raccogliere sotto una unica guida tutta l'attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale.

Di sicuro, la principale portata innovativa della novella legislativa sta nell'inoppugnabilità amministrativa delle ordinanze-ingiunzione in quanto avverso le stesse potrà essere proposto esclusivamente il ricorso giudiziario in opposizione dinanzi al tribunale civile ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 150/2011, entro 30 giorni dalla notifica.

Abstract

Il presente lavoro prende in esame la riforma dei ricorsi amministrativi in materia di ispezione del lavoro. Nell'ottica di revisione del contenzioso amministrativo, sono stati riscritti gli art 16 e 17 del d.lgs. n. 124/2004. Il nuovo testo dell'art. 16 introduce il ricorso al Direttore della sede territoriale dell'Ispettorato con la finalità dichiarata di assicurare un'applicazione uniforme delle disposizioni in materia di lavoro, legislazione sociale, contribuzione e assicurazione obbligatorie. Nella stessa prospettiva riformatrice è stato riscritto l'art. 17 che istituisce il Comitato per i rapporti di lavoro presso le competenti sedi territoriali dell'Ispettorato Nazionale del lavoro destinatario di tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento aventi ad oggetto la sussistenza o differente qualificazione dei rapporti di lavoro.

This paper examines the reform of administrative proceedings concerning labor inspection. As part of the review of administrative disputes, it has been rewritten to articles 16 and 17 of Legislative Decree n. 124/2004. The new text of art. 16 introduces the appeal to the Director of the territorial office of the Inspectorate with the stated aim of ensuring uniform application of the provisions relating to employment, social security legislation, contributions and compulsory insurance. In the same perspective of reform, it has been rewritten art. 17 establishing the Committee for the relations of work against the assessment acts relating to the existence or different qualification of labor relations.