

I ricorsi amministrativi avverso i provvedimenti ispettivi previsti dagli artt. 16 e 17 del d. lgs. 23 marzo 2004, n. 124, anche alla luce della circolare del ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 16/2010

Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza

Il contesto.- Il ricorso amministrativo si configura quale reclamo del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione inteso a stimolare la revisione dell'atto amministrativo ritenuto viziato, in funzione del suo annullamento, revoca o riforma.

Il nostro ordinamento prevede tre specie di ricorsi:

- a) il ricorso gerarchico: è ammesso sia per motivi di legittimità (violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere), che di merito (inopportunità, inadeguatezza, non convenienza del provvedimento) e si ritiene in dottrina che con la sua proposizione possano trovare tutela sia i diritti soggettivi che gli interessi legittimi (l'interesse del cittadino a che la pubblica amministrazione eserciti legittimamente le proprie prerogative e che la decisione amministrativa sia presa tenendo conto del punto di vista dei soggetti a questa interessati). E' rivolto all'autorità amministrativa gerarchicamente superiore (ricorso gerarchico proprio) ovvero ad altre autorità specificamente designate dalla legge (ricorso gerarchico improprio).
- b) il ricorso straordinario al capo dello Stato: che presuppone un provvedimento definitivo della p.a. ed è ammesso solo per motivi di legittimità;
- c) i ricorsi atipici: ammessi espressamente da leggi speciali (ad esempio il ricorso in opposizione alla stessa autorità che ha emanato l'atto).

Nell'appena illustrato contesto di riferimento, è da ritenersi che i ricorsi oggetto del nostro approfondimento possano ragionevolmente definirsi quali ricorsi gerarchici impropri.

Entrambi, sia quello previsto dall'art. 16 del d. lgs. n. 124/2004 che quello previsto dal successivo art. 17, vanno infatti inoltrati alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente ed in proposito, con particolare riferimento ai ricorsi contro le ordinanze-ingiunzione delle Direzioni provinciali del lavoro previsti dall'art. 16 appena sopra citato, va evidenziato come, a seguito della complessiva riforma comunemente denominata di "privatizzazione del pubblico impiego", iniziata con la legge delega n. 421/1992 e che ha trovato compiuta, seppur non definitiva, sistemazione con il d. lgs. n. 165/2001, siano stati attribuiti ai dirigenti pubblici prerogative tali da renderli responsabili in via esclusiva della gestione delle strutture cui sono preposti e dei relativi risultati. Tale responsabilità completa ed esclusiva erode, con tutta evidenza,

quei riflessi di gerarchia che, precedentemente alla riforma, legavano il dirigente dell'ufficio subordinato a quello dell'ufficio funzionalmente sovraordinato ed all'organo politico di riferimento, ed attribuisce, conseguentemente, un carattere di sostanziale definitività ai provvedimenti amministrativi da costui adottati. La "gerarchia", se questo è il termine che si vuole usare, residua solo all'interno dei singoli uffici nei rapporti tra gli addetti ed il dirigente.

Pertanto, pur nella consapevolezza che tra i compiti delle Direzioni Regionali del Lavoro risulta ricompreso il coordinamento operativo delle rispettive Direzioni Provinciali del Lavoro, è da ritenersi che tale aspetto non si configuri, per ciò solo, quale indice di sottoposizione gerarchica della D.P.L. alla D.R.L., ma sia da intendere, in sintonia con il principio appena sopra delineato, estrinsecazione delle modalità organizzative che il Ministero del lavoro ha ritenuto di adottare per i propri uffici territoriali.

In assenza, quindi, di un sicuro indice di gerarchia tra la D.P.L. che ha adottato l'ordinanza-ingiunzione e la D.R.L., competente a determinarsi, ai sensi dell'art. 16 citato, in ordine al relativo ricorso, appare corretto definire quest'ultimo quale "ricorso gerarchico improprio", in quanto previsto appositamente dalla legge contro atti di organi che non sono gerarchicamente subordinati ad altri.

Un ragionamento in parte analogo vale per i ricorsi previsti dall'art. 17 al Comitato regionale per i rapporti di lavoro - costituito presso la Direzione regionale del lavoro e composto dal suo direttore, che lo presiede, dal Direttore regionale dell'INPS e dal Direttore regionale dell'INAIL - avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzione delle Direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali ed assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro. Per tale organismo vale, inoltre, la considerazione secondo la quale non può esservi gerarchia tra un organo collegiale (il Comitato) ed un organo individuale (il direttore della DPL che ha emanato l'ordinanza ingiunzione o l'ispettore che ha compiuto l'accertamento) e tali fattispecie, già prima della cd. "riforma del pubblico impiego", erano soliti ricondursi allo schema del ricorso gerarchico improprio.

La presentazione dei ricorsi.- Entrambi i ricorsi, sia quello previsto dall'art. 16 che quello previsto dall'art. 17 del d.lgs. n. 124/2004 vanno inoltrati, entro 30 giorni dalla data di notifica dell'atto oggetto di impugnazione, alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente.

L'inoltro del ricorso, oltre che in forma di presentazione diretta o mediante lettera raccomandata a.r., può avvenire anche con trasmissione a mezzo di posta elettronica certificata e, al fine di rendere più agevole per il cittadino il ricorso a tale ultima modalità di presentazione, la circolare n. 16/2010 riporta le e-mail istituzionali delle varie D.R.L. ed impegna le D.P.L. a segnalare, all'interno delle cc.dd. "clausole difensive" relative ai provvedimenti adottati, l'indirizzo di posta elettronica certificata della D.R.L. competente a ricevere l'eventuale ricorso.

L'istruttoria.- La medesima circolare n. 16/2010, nel ribadire che i Segretari del Comitato (che spesso assommano a questa attività anche le analoghe funzioni istruttorie in tema di ricorsi di competenza del Direttore della D.R.L.) provvedono a richiedere alla D.P.L., ovvero agli istituti previdenziali o assicurativi, la trasmissione degli atti o dei provvedimenti relativi all'accertamento i cui esiti sono oggetto di censura, impone di corredare dette richieste con copia del ricorso, onde consentire ai destinatari di modulare le proprie controdeduzioni in riferimento alle avverse doglianze, il tutto con l'utilizzo della telematica.

Il Ministero del lavoro sottolinea, con l'occasione, che le disposizioni legislative che regolano i ricorsi di cui trattasi conducono ad evidenziarne la sostanziale natura di "riesame" del provvedimento impugnato in base alla documentazione in possesso dell'Amministrazione e a quella prodotta dal ricorrente escludendo, conseguentemente, la possibilità di individuarvi soggetti che possano definirsi "controinteressati" con cui instaurare un eventuale contraddittorio.

Nel caso, poi, di decisione del ricorso avverso ordinanza-ingiunzione, viene altresì prescritto alla D.R.L. la trasmissione alla D.P.L. ingiungente, insieme alla decisione assunta, della prova circa la sua avvenuta notifica al ricorrente, onde consentire la verifica del rispetto del termine previsto per l'eventuale successivo ricorso giurisdizionale, che, com'è noto, rimane sospeso in pendenza del ricorso.

Impugnabilità delle decisioni assunte a seguito dei ricorsi.- Anche sulla scorta dell'orientamento giurisprudenziale formatosi sul tema, è da ritenersi inammissibile l'autonoma impugnazione giudiziale (avanti al T.A.R. e/o al Giudice del lavoro) delle decisioni assunte dal Direttore della Direzione Regionale del Lavoro ai sensi dell'art. 16 o dal Comitato ai sensi dell'art. 17.

Ciò in quanto l'atto che il ricorrente ritiene lesivo dei propri diritti o interessi legittimi non è costituito dalla decisione assunta a seguito della proposizione di detti ricorsi, bensì nel provvedimento avverso il quale i ricorsi stessi sono stati proposti, da individuarsi, pertanto, nell'ordinanza-ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro nelle fattispecie regolate dall'art. 16 ovvero, relativamente all'art. 17, nel verbale conclusivo degli accertamenti contenente la contestazione/notificazione degli illeciti amministrativi da parte dei funzionari della D.P.L., nell'ordinanza-ingiunzione della D.P.L. o nel verbale di accertamento degli Istituti previdenziali e assicurativi in tutti i casi in cui questi atti abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione di rapporti di lavoro.

Infatti la decisione gerarchica, in caso di rigetto del ricorso, costituisce una mera conferma dell'atto impugnato e, conseguentemente, qualora il ricorrente intenda insistere nel far valere le proprie doglianze, dovrà proporre azione giudiziaria avverso il provvedimento originario avanti al competente giudice ordinario (Tribunale monocratico in funzione di giudice unico nelle ipotesi di impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro, oppure tribunale

monocratico in funzione di giudice del lavoro nei casi di ricorso avverso i verbali di accertamento degli enti previdenziali), rinvenendosi quale legittimata passiva alla partecipazione al giudizio esclusivamente l'Amministrazione che ha emesso il provvedimento, cui andrà notificato il ricorso giudiziario, e non la Direzione regionale del lavoro o il Comitato per i rapporti di lavoro incardinato presso la stessa D.R.L. che abbiano, eventualmente, deciso il preventivo ricorso amministrativo.

Sul punto, il Ministero del lavoro ha sovvertito le proprie precedenti indicazioni, fornite con la circolare n. 10/2006, che prevedeva invece la possibilità di autonomamente impugnare in sede giurisdizionale le decisioni assunte a seguito dei ricorsi di cui trattasi.

A seguito di un recente orientamento espresso dal Consiglio di Stato è, in fine, da escludersi la possibilità di impugnare le decisioni assunte dal Comitato regionale per i rapporti di lavoro ai sensi dell'art. 17 mediante lo strumento del ricorso straordinario al Capo dello Stato. Le controversie relative ad opposizione a sanzione amministrativa pecuniaria sono, infatti, inerenti ad una competenza speciale del Giudice ordinario che gli consente, tra l'altro, di accogliere l'opposizione modificando l'ordinanza anche solo limitatamente all'entità della sanzione dovuta.

In ragione del principio generale che prevede che ricorso giurisdizionale e ricorso straordinario al Capo dello Stato siano tra di loro alternativi e la possibilità che il controinteressato chieda la trasposizione del secondo in sede giurisdizionale esclude il rimedio del ricorso straordinario in quanto la tipologia delle prerogative proprie del giudice ordinario (accertamento, condanna, correzione o sostituzione dell'atto amministrativo) non trova rispondenza in sede straordinaria dove si ammette, in relazione all'atto impugnato, una possibilità esclusivamente caducatoria dell'atto impugnato e per soli vizi di legittimità.

Pagamento delle sanzioni e proposizione del ricorso.- L'eventualità che chi propone i ricorsi oggetto del presente approfondimento si induca, contestualmente o successivamente all'impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione, al pagamento delle sanzioni in essa contenute, è da valutare in connessione al consolidato orientamento giurisprudenziale in base al quale detto pagamento è finalizzato dal debitore unicamente ad evitare la riscossione coattiva a mezzo ruoli esattoriali ed i conseguenti aggravii di spesa, permanendo l'interesse di costui ad ottenere una pronuncia di merito e sentirsi dichiarato -in caso di accoglimento del ricorso- il diritto alla restituzione di dette somme.

Per tali ragioni, in caso in cui sia presentato ricorso ex artt. 16 o 17 del d. lgs. n. 124/2004 successivamente o contestualmente al pagamento dell'ordinanza-ingiunzione, l'organo investito dell'impugnazione non potrà dichiarare l'inammissibilità della stessa per il solo fatto dell'avvenuto pagamento dell'ordinanza, ma dovrà procedere all'istruttoria e decidere il ricorso nel merito.

Considerazioni conclusive.- L'evidente intento di deflazionare il carico causato al sistema giudiziario dalle numerose opposizioni ai provvedimenti sanzionatori assunti dalle pp.aa.

competenti nella materia lavoristica ha indotto il legislatore a prevedere, con i più volte citati art. 16 e 17 del d. lgs. n. 124/2004, una modalità di gravame da tempo disciplinata all'interno del nostro sistema di giustizia amministrativa.

Come si è avuto dianzi modo di illustrare, i mutati rapporti tra l'Amministrazione che ha rilevato l'illecito e l'organo chiamato ad assumere la decisione in ordine al gravame, oltre a far annoverare quale "gerarchico improprio" il relativo ricorso, induce i riflessi di una attenuata e strumentale gerarchia i cui effetti non sembrano in grado di contrastare un declino dell'istituto le cui ragioni autorevole dottrina ritiene di individuare in una non sufficiente fiducia che gli interessati ripongono nell'imparzialità dell'organo che lo deve decidere, dal momento che questo appartiene alla stessa amministrazione di quello che ha emanato l'atto (1).

(1) Sorace D. *DIRITTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2005, 366.

Gianni Bovio