



**T.A.R. Piemonte Torino Sez. II, Sent., (ud. 11/02/2015) 26-02-2015, n. 386**  
**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

Giurisdizione

riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo

**Fatto - Diritto**

**P.Q.M.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 905 del 2013, proposto da:

A.B., rappresentato e difeso dall'avv. Alessandra Cavagnetto, con domicilio eletto presso Alessandra Cavagnetto in Torino, corso San Martino, 4;

contro

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

per l'annullamento

del provvedimento del Ministero del Lavoro, delle Politiche Sociali, Direzione Territoriale del Lavoro di Vercelli, prot. n. 14613 in data 29 novembre 2012 (successivamente ricevuto in data 27 novembre 2012), a firma del Direttore, con cui non è stata accolta la richiesta di revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale;

nonchè per l'annullamento, sempre previa sospensione,

degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi al relativo procedimento (fra cui in particolare: il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale in data 29 ottobre 2009, con decorrenza dalle ore dodici del giorno 30/10/2009, a firma dei Funzionari Ispettivi in servizio presso la Direzione Provinciale del Lavoro di Vercelli), nonchè di tutti gli atti allo stato non noti, avverso i quali ci si riserva di proporre motivi aggiunti di ricorso,

nonchè per l'accertamento e/o la dichiarazione

del diritto/interesse del sig. B.A. a riprendere/proseguire la propria attività imprenditoriale agricola.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2015 il dott. Antonino Masaracchia e

uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### **Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

1. Con atto del 29 ottobre 2009 la Direzione Provinciale del Lavoro di Vercelli aveva irrogato, nei confronti del sig. A.B. (in qualità di datore di lavoro) un provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 81 del 2008, a causa del riscontrato "impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al venti per cento ... del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro". Ciò, in quanto, a seguito di un accesso degli ispettori del lavoro presso il terreno agricolo ove il sig. B. svolge la propria attività agricola imprenditoriale, venivano individuati cinque lavoratori intenti alla raccolta di kiwi (su cinque lavoratori presenti) non in regola con la normativa sul lavoro, in quanto non risultanti da scritture o da altra documentazione obbligatoria.

Il sig. B. - dopo aver infruttuosamente presentato un ricorso amministrativo dinnanzi alla Direzione Regionale del Lavoro competente - ha quindi inoltrato apposita istanza di riesame dinnanzi alla stessa Direzione Territoriale del Lavoro di Vercelli, facendo presente tra l'altro che, nelle more, il Tribunale civile di Vercelli aveva sospeso in via cautelare l'ordinanza-ingiunzione emessa dall'amministrazione per il pagamento della conseguente sanzione pecuniaria. La Direzione Territoriale, con provvedimento prot. n. 14613, del 20 novembre 2012, ha tuttavia respinto l'istanza di riesame ritenendo che la sospensione dell'esecutorietà dell'ordinanza-ingiunzione non fosse idonea, di per sé sola, a determinare un provvedimento di riesame.

Avverso quest'ultimo atto il sig. B. ha quindi presentato ricorso dinnanzi al Tribunale civile di Vercelli, ai sensi dell'art. 702-bis c.p.c., il quale tuttavia, con ordinanza del 2 luglio 2013, ha declinato la propria giurisdizione. Con atto di riassunzione depositato presso questo TAR in data 27 settembre 2013, allora, il sig. B. ha rinnovato le richieste già avanzate dinnanzi al Giudice ordinario ed ha, per l'effetto, domandato l'annullamento, previa sospensione cautelare, sia del provvedimento di diniego di riesame sia dell'originario atto di irrogazione della sanzione per i seguenti motivi:

- eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti in fatto ed in diritto, illogicità, irragionevolezza grave e manifesta;
- difetto di istruttoria e di motivazione;
- violazione della circolare del Ministero del Lavoro n. 33 del 2009.

2. Si è costituita in giudizio la Direzione Territoriale del Lavoro di Vercelli, in persona del proprio Direttore pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, depositando documenti e concludendo per il rigetto del gravame, non senza preliminarmente eccepirne la tardività in quanto i provvedimenti gravati non risulterebbero essere stati impugnati entro il termine decadenziale di legge.

Ne è seguita una breve memoria di replica del ricorrente, depositata il 7 novembre 2013.

Con ordinanza n. 521 del 2013 questo TAR ha accolto la domanda cautelare.

In vista della pubblica udienza di discussione, il ricorrente ha depositato una memoria difensiva in data 12 gennaio 2015.

Alla pubblica udienza dell'11 febbraio 2015 l'Avvocatura dello Stato ha depositato in giudizio una sentenza del Tribunale civile di Vercelli, relativa alla parallela controversia civile esistente tra le parti, rispetto alla quale parte ricorrente ha comunque riferito essere pendente appello. La causa, quindi, è stata trattenuta in decisione.

3. Devono preliminarmente essere esclusi dalla disamina del Collegio, in quanto tardivi, sia la memoria difensiva depositata dal ricorrente in data 12 gennaio 2015, sia la sentenza civile depositata dalla difesa erariale in occasione della pubblica udienza di discussione (quest'ultima, rilevante non in quanto mero precedente giurisprudenziale ma come atto che regola i rapporti esistenti tra le parti): ciò in quanto, in entrambi i casi, il deposito è avvenuto ben oltre il termine concesso dall'art. 73, comma 1, cod. proc. amm., senza che al riguardo sia individuabile alcuna ragione giustificatrice del ritardo ai sensi dell'art. 54 cod. proc. amm. (il dispositivo della sentenza civile, in particolare, risulta essere stato letto a

verbale l'11 novembre 2014) né si sia registrato alcun reciproco assenso ad opera delle rispettive controparti.

4. L'eccezione di tardività del ricorso non può essere accolta, laddove essa si è riferita all'impugnazione del provvedimento di diniego di riesame, adottato dall'amministrazione in data 20 novembre 2012.

Occorre preliminarmente osservare che, al fine di verificare la tempestività del ricorso innanzi al giudice amministrativo, deve aversi riguardo al deposito del ricorso presso il giudice ritenuto, anche se a torto, munito di giurisdizione, a nulla rilevando il successivo momento della riassunzione del giudizio, essendosi ormai consolidati gli effetti sostanziali e processuali dell'impugnazione originariamente proposta, con ogni effetto in ordine alle preclusioni verificatesi medio tempore, così come stabilito sia dall'art. 59, comma 2, della L. n. 69 del 2009 sia dall'art. 11, comma 2, cod. proc. amm. (cfr., per tutti, TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, sent. n. 2746 del 2011). In coerenza con tale impostazione, deve quindi considerarsi irricevibile per tardività il ricorso proposto per *translatio iudicii* al giudice amministrativo ove l'azione innanzi al giudice ordinario, conclusasi con la declaratoria di difetto di giurisdizione, sia stata promossa dopo la scadenza del termine decadenziale per adire il giudice amministrativo.

Nel caso di specie l'atto impugnato - ossia la comunicazione n. 14613, del 20 novembre 2012 - è stato conosciuto dal ricorrente, per sua stessa ammissione, in data 27 novembre 2012. Egli l'ha inizialmente contestato dinnanzi al Tribunale civile di Vercelli con il rito ex art. 702-bis c.p.c., depositando apposito ricorso in data 28 gennaio 2013 spedito poi per la notifica alla controparte il 13 marzo 2013. Osserva il Collegio che la data da prendere a riferimento, per stabilire se il termine decadenziale per l'impugnazione (di cui all'art. 29 cod. proc. amm.) sia stato rispettato o meno, coincide in questo caso con quella del deposito del ricorso presso il Giudice civile e non con quella della sua notificazione alla controparte: ciò in quanto, nello speciale rito ex artt. 702-bis ss. c.p.c. la domanda si deve intendere presentata proprio all'atto del deposito, che segna il primo incombente processuale rimesso alla parte ricorrente e che determina la conoscenza del ricorso in capo al Giudice, salva la sua successiva notificazione alla controparte. Ebbene, rispetto alla data del deposito del ricorso dinnanzi al Tribunale di Vercelli, non ci si può esimere dal rilevare che quel giorno (28 gennaio 2013, sabato) costituiva il sessantunesimo giorno dall'intervenuta conoscenza dell'atto (27 novembre 2012), con la conseguenza che il deposito del ricorso dinnanzi al Giudice civile è avvenuta un giorno oltre il termine di decadenza prescritto dalla legge per l'esercizio dell'azione di annullamento degli atti amministrativi.

Tuttavia, secondo il Collegio, nella specie sono ravvisabili eccezionali ragioni per disporre la remissione in termini del ricorrente per errore scusabile, ai sensi dell'art. 37 cod. proc. amm. Deve infatti osservarsi - per un verso - che l'atto impugnato, nel respingere la richiesta di riesame del precedente provvedimento di sospensione, non aveva indicato né il termine né l'autorità cui, nella specie, era possibile ricorrere, in violazione dell'art. 3, comma 4, della L. n. 241 del 1990; e che - per altro verso - la Commissione per il Gratuito Patrocinio presso il TAR Piemonte, con provvedimento del 20 dicembre 2012 (e dunque, ancor prima che il sig. B. avesse presentato alcun ricorso), aveva respinto la richiesta di ammissione al gratuito patrocinio, per la causa impugnatoria che il sig. B. aveva intenzione di presentare proprio dinnanzi a questo TAR, così motivando: "in quanto il ricorso è manifestamente inammissibile per difetto di giurisdizione". Vi era stata pertanto un'univoca indicazione, peraltro proveniente da un'autorità particolarmente qualificata, circa la giurisdizione del giudice ordinario per la presente controversia: ciò non poteva che indirizzare l'odierno ricorrente proprio dinnanzi al Giudice civile, peraltro dopo che era trascorso già quasi un mese dall'avvio della decorrenza del termine decadenziale. Tutto questo, in una con il marginalissimo ritardo nella presentazione del ricorso (appena un giorno), induce il Collegio a concedere la remissione in termini, dovendosi ravvisare nella complessa fattispecie appena descritta un'oggettiva ragione di incertezza, ai sensi dell'art. 37 cod. proc. amm., circa il giudice effettivamente munito di giurisdizione.

L'eccezione di irricevibilità deve invece essere accolta quanto all'impugnativa dell'originario atto che, in data 29 ottobre 2009, ha comminato la sanzione al sig. B.. E' infatti evidente la tardività dell'odierna impugnazione, sopraggiunta oltre tre anni dopo la conoscenza dell'atto, senza che peraltro sia stato impugnato nemmeno il provvedimento con il quale la Direzione Regionale del Lavoro per il Piemonte, in data 25 novembre 2009, aveva respinto il

ricorso amministrativo gerarchico. Il ricorso in epigrafe, pertanto, va dichiarato irricevibile in parte qua.

5. Nel merito dell'impugnazione avverso l'atto di diniego di riesame, il ricorso è fondato.

Va anzitutto premesso che il provvedimento del 20 novembre 2012 non assume la natura di atto meramente confermativo del precedente verbale del 29 ottobre 2009 con il quale era stata, originariamente, irrogata la sanzione della sospensione dell'attività imprenditoriale. Giova qui ricordare che, secondo la giurisprudenza amministrativa, si ha un "atto meramente confermativo" (c.d. conferma impropria) quando l'amministrazione, a fronte di un'istanza di riesame, si limita a dichiarare l'esistenza di un suo precedente provvedimento, senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione: in tal modo non si addivene ad una nuova determinazione (come tale autonomamente impugnabile), sia pure identica nel contenuto alla precedente, ma si ha solo la manifestazione della decisione di non ritornare sulle scelte effettuate, come tale non impugnabile anche per evitare evidenti aggiramenti del termine di decadenza (cfr. ex multis, TAR Lazio, Roma, sez. II-ter, n. 2889 del 2012; TAR Piemonte, questa II sez., sentt. n. 2706 del 2010 e nn. 32, 530 e 1238 del 2012). Ferme restando le ragioni che, nel caso di specie, avevano inizialmente condotto l'amministrazione a disporre la misura della sospensione dell'attività imprenditoriale, deve allora considerarsi che - a seguito dell'apposita istanza di riesame, inoltrata dall'interessato in data 6 novembre 2012 - l'ufficio competente ha compiuto una, sia pur minima, nuova valutazione dell'affare (avendo esso risposto - sia pure con poche e scarse parole - ad uno dei profili che erano stati sollevati dall'istante, ossia quello concernente l'avvenuta sospensione cautelare, ottenuta in sede giurisdizionale civile, dell'ordinanza-ingiunzione), così motivando autonomamente in ordine alla ragioni che, nella specie, ostavano alla concessione del beneficio richiesto.

In ogni caso, da un punto di vista generale, va considerato che il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 81 del 2008, ha natura tipicamente interinale-cautelare, essendo preordinato alla regolarizzazione dei lavoratori irregolari (cfr. TAR Abruzzo, L'Aquila, sent. n. 109 del 2013; TAR Veneto, sez. III, sent. n. 3614 del 2007), con la conseguenza che la sua durata, se non viene esplicitata, dovrà essere mantenuta fino al ripristino delle condizioni di legalità violate. In tale contesto, e vieppiù quando il provvedimento di sospensione non preveda una data di cessazione, è dunque sempre possibile, per il destinatario della sanzione, chiederne la revoca ovvero il riesame, adducendo il ripristino delle condizioni regolari di lavoro ovvero anche altri elementi reputati idonei (come, in tesi, l'insussistenza originaria delle condizioni previste dalla legge per l'adozione del provvedimento di sospensione, ovvero il lungo lasso di tempo trascorso dall'adozione della sanzione e le conseguenze che questa ha prodotto e produce) e sollecitando quindi il potere-dovere dell'amministrazione, di natura tipicamente discrezionale, di verificare daccapo le condizioni per la sanzione, e salvi comunque i requisiti richiesti dalla legge per l'adozione del provvedimento di revoca (art. 14, comma 4, del D.Lgs. n. 81 del 2008). Ne deriva la sussistenza di un preciso obbligo, per l'amministrazione, di pronunciarsi in ordine all'istanza di revoca avanzata da colui che abbia subito un provvedimento di sospensione, il cui eventuale diniego costituisce autonomo provvedimento impugnabile dinnanzi al TAR.

5.1. Ciò premesso, deve evidenziarsi che il provvedimento di diniego di riesame del 20 novembre 2012, in questa sede impugnato, è rimasto del tutto generico in ordine alla non ricorrenza, nel caso di specie, dei requisiti necessari per riesaminare e/o revocare la sanzione comminata.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare che, in sede di vigilanza sulla regolarità delle condizioni di lavoro, gli organismi a ciò preposti sono tenuti a condurre un'adeguata istruttoria di cui deve esser dato conto poi nella motivazione che, sulla base delle risultanze dell'istruttoria stessa, deve estrinsecare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione (cfr. TAR Basilicata, sent. n. 456 del 2011). Ciò, vieppiù a seguito della sentenza n. 310 del 2010 della Corte costituzionale con la quale - nel dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 81 del 2008, nella parte in cui escludeva, per i provvedimenti sanzionatori de quibus, l'applicazione dei principi sulla motivazione degli atti amministrativi di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990 - si è ribadita l'indefettibilità dell'obbligo di motivazione "in quanto strumento volto ad esternare le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa. Il tutto in presenza di provvedimenti non soltanto a carattere discrezionale, ma anche dotati

di indubbia lesività per le situazioni giuridiche del soggetto che ne è destinatario".

Nel caso di specie l'amministrazione, alla luce della durata necessariamente temporanea della sospensione imposta nonché delle conseguenti difficoltà e dei danni subiti dal privato, pur a distanza (ormai) di più di tre anni dall'adozione della sanzione, non ha motivato in ordine alle circostanze illustrate dal privato nella propria istanza di riesame, limitandosi in modo del tutto apodittico a non conferire rilevanza alla pur intervenuta sospensione giurisdizionale dell'ordinanza-ingiunzione. Ne deriva l'illegittimità censurata dal ricorrente, per difetto di istruttoria e di motivazione, con assorbimento dei restanti motivi di gravame.

L'amministrazione, pertanto, in esecuzione della presente sentenza, dovrà nuovamente pronunciarsi in ordine alla richiesta di riesame avanzata dal sig. B., eventualmente anche alla luce delle sopravvenienze di fatto nell'ambito dei rapporti intercorrenti tra le parti, ovviamente esternando adeguata ed esaustiva motivazione nell'ipotesi in cui addivenga ad un nuovo rigetto.

6. Il ricorso, in conclusione, deve essere accolto soltanto in parte qua.

Sussistono giusti motivi, alla luce dei profili processuali e di merito più sopra esaminati, nonché della soccombenza reciproca, per disporre la compensazione tra le parti delle spese di lite. La soccombenza reciproca, inoltre, comporta la non ripetibilità del contributo unificato, ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis.1, del D.P.R. n. 115 del 2002.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione seconda, definitivamente pronunciando,

a) dichiara irricevibile il ricorso, nella parte indicata in motivazione;

b) accoglie il ricorso, nella parte e nei sensi indicati in motivazione, e, per l'effetto, annulla il provvedimento prot. n. 14613, del 20 novembre 2012, della Direzione Territoriale del Lavoro di Vercelli;

c) compensa le spese di giudizio tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore