ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 13/06/2013

All'indirizzo http://censura.diritto.it/docs/35151-il-ricorso-al-comitato-regionale-per-i-rapporti-di-lavoro-come-strumento-deflattivo-del-contenzioso-e-il-necessario-bilanciamento-con-l-esigenza-di-effettivit-della-tutela-giurisdizionale

Autore: Lagana' Angela

Il ricorso al comitato regionale per i rapporti di lavoro come strumento deflattivo del contenzioso e il necessario bilanciamento con l'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale

Angela Laganà

IL RICORSO AL COMITATO REGIONALE PER I RAPPORTI DI LAVORO COME STRUMENTO DEFLATTIVO DEL CONTENZIOSO E IL NECESSARIO BILANCIAMENTO CON L'ESIGENZA DI EFFETTIVITA' DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE.

Sommario: 1.- La fattispecie. 2.- Il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro. 3.- *L'ordinanza di rimessione. 4.*- La sentenza del 5 giugno 2013 n. 119 della Corte Costituzionale.

1.- La fattispecie.

La sentenza n. 119 del 5 giugno 2013 della Corte Costituzionale interviene sulla conformazione dell'istituto difensivo del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro nel procedimento sanzionatorio amministrativo, introdotto dal legislatore della riforma dell'attività ispettiva del 2004, che sin dal suo ingresso aveva creato problemi applicativi.

Già all'epoca dell'entrata in vigore del decreto legislativo 23 aprile 2004 n. 124, pubblicato in G.U. n. 110 del 12 maggio 2004, (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003 n. 30 - Legge Biagi- , contenente delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro e pubblicata in G.U. n. 47 del 26 febbraio 2003), si era evidenziata la problematica del raccordo tra i nuovi ricorsi amministrativi previsti dagli articoli 16 e 17, in relazione alla decorrenza dei termini per proporre eventuali impugnative giurisdizionali, e principalmente per la proposizione dell'opposizione contro l'ordinanza ingiunzione di pagamento prevista dall'articolo 22 della legge n 24 novembre 1981 n. 698 (Modifiche al sistema penale) e oggi regolata dall'articolo 6 del decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69).

In particolare il comma 3 dell'art. 17 del cit. D.Lgs n. 124\2004 prevede che la proposizione del ricorso al Comitato sospende, tra gli altri, i termini di cui all'art. 22 della L. n. 689\81.

D'altra parte il procedimento regolato in via generale dalla cit. L. n. 689\81, artt. 22 e 23, si caratterizza "per una semplicità di forme del tutto peculiare, all'evidenza intesa a rendere il più possibile agevole l'accesso alla tutela giurisdizionale nella specifica materia" (Corte Cost. sentt. nn. 98 del 2004 e 365 del 2010).

La Cassazione, con una interpretazione costituzionalmente orientata, forzando il dato testuale della norma, aveva affermato che in tema di applicazione delle sanzioni amministrative, la disposizione di cui all'art. 17, comma 3, del D.Lgs n.124\04, secondo la quale il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro «sospende» il termine per l'opposizione giudiziaria all'ordinanza-ingiunzione, deve essere interpretata nel senso che il ricorso amministrativo è causa di autentica interruzione del termine stesso, e non di mera sospensione.

A sostegno di siffata interpretazione la Cassazione invocava i principi costituzionali di ragionevolezza e di effettività della difesa, perché, ove si trattasse di mera sospensione, il diritto ad adire l'autorità giudiziaria, non azionabile per carenza d'interesse fino alla decisione sfavorevole del Comitato regionale, risulterebbe troppo difficilmente esercitabile nella parte residua del termine; nonché il principio di uguaglianza, perché la decorrenza di un nuovo termine dalla definizione del procedimento amministrativo è prevista per l'analoga fattispecie del ricorso alla Direzione regionale del lavoro ex art. 16, comma 3, del D.Lgs. n. 124\04[1].

---

[1] Cass. civ. sez. lav. 7.2.2012 n. 1717.

La pronuncia della Corte Costituzionale n. 119\2003 trae origine dall'ordinanza n. 188 del 26 ottobre 2010 (atto di promovimento in G.U. n.40 del 21 settembre 2011), emessa dal Tribunale di Brindisi, sezione staccata di Francavilla Fontana, che ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3 del D.Lgs 124\04, nella parte in cui dispone la sospensione ,anziché l'interruzione, del termine di cui all'art. 22 L. n.689\81, in caso di proposizione di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, in riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 76, 77, 113 della Costituzione - Violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza - Eccesso di delega -Lesione del principio della tutela giurisdizionale - in relazione alla L. n.30\03, art. 8, comma 2, lett. d).
Con la sentenza che si passa in rassegna la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 3, del D.Lgs n.124\04, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 1 settembre 2011, n.150, nella parte in cui dispone che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all'art. 22 della L. n. 689\81.
La Corte ha altresì dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo 17, comma 3, del D.Lgs. n.124\04, sollevata in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione.
Prima di affrontare le questioni al vaglio della Corte Costituzionale, appare utile un breve exursus sui ricorsi al Comitato Regionale per i rapporti di lavoro.

2.-Il ricorso al comitato regionale per i rapporti di lavoro.
Il D.Lgs n.124\04 prevede un apposito capo rubricato Ricorsi Amministrativi.
L'art. 17, inserito nel Capo IV della citata legge, ha introdotto una nuova ipotesi di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, in materia di qualificazione e sussistenza dei rapporti di lavoro.
Il Comitato regionale per i rapporti di lavoro è un organo collegiale, costituito ex lege, senza necessità di uno specifico provvedimento amministrativo, all'interno della Direzione regionale del Ministero del lavoro. Ne fanno parte il Direttore della stessa Direzione regionale del lavoro, che lo presiede; il Direttore regionale dell'Inps; il Direttore regionale dell'Inail [2].
Tale organo non ha alcun rapporto gerarchico con la Direzione provinciale del lavoro , con gli ispettori del lavoro accertatori di illeciti e con il personale di vigilanza degli istituti previdenziali ed assicurativi , cosicché si può fondatamente ritenere che la fattispecie introdotta abbia la natura di ricorso gerarchico improprio.
Quanto all'oggetto del ricorso e alla causa petendi, l'art. 17, c. 2 del cit. D.Lgs fa espresso riferimento agli atti di accertamento e alle ordinanze-ingiunzioni delle Direzioni provinciali del lavoro e ai verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro, da cui discendono le violazioni rilevate e il conseguente apparato sanzionatorio.
Più specificatamente, la circolare del Ministero del Lavoro n. 10\2006 ha chiarito che i verbali di accertamento redatti dal personale ispettivo previdenziale che prevedono recuperi di contributi per sgravi non dovuti, diversi inquadramenti previdenziali ovvero imponibili non dichiarati, non essendo in alcun modo riferiti ad una diversa qualificazione del rapporto di lavoro, non possono essere oggetto di impugnazione dinanzi al Comitato, ma possono formare eventualmente oggetto di impugnazione innanzi ai competenti organi degli Istituti previdenziali.
La decisione viene adottata senza ulteriore attività istruttoria e senza audizione delle parti, sulla base della documentazione proveniente dall'ufficio che ha adottato il procedimento e quella prodotta dal ricorrente [3].

[2] Cfr. Circ. Ministero del Lavoro n. 24\2004 e n. 10\2006.
[3] Cfr. nota n. 15647/2009 e circ. n. 16\10 del Ministero del Lavoro.

L’art. 17 del cit. D.Lgs non prevede il termine per proporre ricorso. In ragione della natura sussidiaria del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971 n.1199, è da ritenersi operante il termine di trenta giorni.
Tale termine decorre, a seconda dell’atto impugnato, dalla notifica dell’ordinanza ingiunzione, dalla contestazione o notificazione di un accertamento di illeciti amministrativi, dalla comunicazione del verbale di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi.
Il Comitato regionale ha 90 giorni dalla presentazione del ricorso (come chiarito dalla circolare n. 10/2006, «dal ricevimento» del ricorso e non semplicemente «dalla data del provvedimento impugnato»), per decidere sullo stesso. Decorso inutilmente detto termine, senza che il collegio abbia adottato un provvedimento espresso di decisione, il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto).
La citata circolare ministeriale n. 10\2006 ha precisato che in caso di mancata decisione da parte del Comitato regionale la decisione deve intendersi di rigetto «con esclusivo riferimento al merito e cioè alla sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro», non invece agli eventuali profili di illegittimità formali o procedimentali del provvedimento impugnato.
Il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, salvo che la Direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, ne disponga la sospensione (art. 17, comma 2, ultima parte D.Lgs cit.).
Per quanto riguarda la impugnazione dei verbali di accertamento degli enti assicurativi e previdenziali, la norma non prevede espressamente l’adozione di un provvedimento cautelare sospensivo, per cui eventuali effetti procedimentali lesivi dovrebbero essere impediti da altra normativa di settore. Si richiama ad esempio il comma 4 dell’art. 24 del decreto legislativo 26 febbraio 1999 n. 46, il quale prevede che, in caso di gravame amministrativo contro l'accertamento effettuato dall'ufficio, l'iscrizione a ruolo dei crediti previdenziali è eseguita dopo la decisione del competente organo amministrativo e comunque entro i termini di decadenza previsti dall'articolo 25.
Ai sensi del comma 3, prima parte dell’art. 17 del cit. D.Lgs, nel testo previgente alla modifica apportata dal D.Lgs n.150\11, il ricorso sospende i termini del procedimento contenzioso sanzionatorio, di cui agli articoli 14, 18, 22 della L. n.689\81, cosicchè l’atto di contestazione o notificazione di accertamenti di illeciti amministrativi impugnato non può avere effetti esecutivi.
Trattasi del termine di 90 giorni per effettuare la notificazione dell’accertamento dell’illecito, di trenta giorni per la presentazione di scritti difensivi e istanze di audizione e di trenta giorni per proporre opposizione avverso l’ordinanza ingiunzione davanti al giudice.
Il riferimento all'art. 22 è stato soppresso dal D.Lgs n.150\11, art. 34, comma 5, che però ai sensi del successivo art. 36 non è applicabile ai processi pendenti alla data della sua entrata in vigore [4]. Il cit. D. Lgs ha disposto con l'art. 36, commi 1 e 2 che le norme del presente decreto si applicano ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso; che le norme abrogate o modificate dal presente decreto continuano ad applicarsi alle controversie pendenti alla data di entrata in vigore dello stesso.
La riforma del processo civile ha dunque interessato anche il rito speciale in argomento ed ha modificato il testo normativo appena citato, eliminando il riferimento all’art. 22, poiché il medesimo rito è ora disciplinato dall’art. 6 del D.Lgs n.150\2011.
Si noti, tuttavia, che la riforma non ha inciso sul termine «sospende».
Ai sensi dell’ultima parte del cit. comma 3 dell’art. 17, il ricorso sospende i termini i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso i verbali degli enti previdenziali.
La norma in commento prevede espressamente che la decisione del Comitato sia adottata con provvedimento motivato.

[4] All'epoca dei fatti di causa, perciò, l'art. 17, comma 3, cit., si applicava nel testo originario.

Non ostano ragioni logico giuridiche ad estendere anche al procedimento decisorio davanti al Comitato la portata della decisione conclusiva del procedimento davanti alla Direzione Regionale espressamente prevista dal comma 3 dell'art. 16 del cit. D.Lgs.
Quanto alla portata delle decisioni, i Comitati potranno esprimersi in rito circa la ricevibilità, l'ammissibilità e la procedibilità del ricorso.
Nel merito, la decisione potrà essere di accoglimento, di rigetto e di rideterminazione .
Da tale decisione conseguono poi effetti differenti anche in ragione del tipo di provvedimento impugnato.
Nel caso di accoglimento del ricorso, il provvedimento ispettivo o l'ordinanza ingiunzione vengono annullati e pertanto nessuna azione sanzionatoria, nè di recupero contributivo o assicurativo, potrà fare seguito all'iniziale accertamento ispettivo.
Nel caso di rigetto del ricorso, si darà luogo alle conseguenti azioni di recupero dei contributi e dei premi omessi e delle relative sanzioni civili, mentre il trasgressore potrà attivare i rimedi giurisdizionali previsti.
La decisione del Comitato potrà rideterminare la misura e l'oggetto dell'accertamento, modificando, in tutto o in parte il provvedimento impugnato.
Sul piano degli effetti della decisione del Comitato, secondo quanto precisato dalla citata circolare ministeriale n.10\2006, «la decisione del ricorso ha effetto vincolante per le pubbliche amministrazioni interessate.
Tale normativa è la risultante della legislazione delegata dalla L. n.30\03 che all'art.8 ha dettato principi e criteri direttivi volti alla razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro
In particolare il comma 1 di tale articolo prevede che, allo scopo di definire un sistema organico e coerente di tutela del lavoro con interventi omogenei, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro delle politiche sociali uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.
Il comma 2 detta i principi e criteri direttivi della delega. La lett. d) del cit. comma 2 prevede che la delega è esercitata nel rispetto della semplificazione del procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla Direzione regionale del lavoro.
Sulla scorta dei suddetti principi e criteri direttivi posti dal legislatore della L. n.30\2003, il citato D. Lgs n.124\2004 prevede un apposito capo, il quarto, rubricato Ricorsi Amministrativi.
Nei due articoli, 16 e 17, di cui si compone il capo sono disciplinate due figure di ricorso amministrativo di nuova conformazione: il ricorso alla Direzione regionale del lavoro e quello al Comitato regionale per i rapporti di lavoro.
Si specifica che detti rimedi giustiziali si aggiungono al ricorso giurisdizionale di cui all'art. 22 della L. n.689/1981 (ora art. 6 del D.Lgs n.150\2011); inoltre trattasi di impugnazioni amministrative facoltative, non previste a pena di improcedibilità dell'azione giudiziaria, con la conseguenza che l'interessato può agire direttamente in giudizio.
Pertanto, a seguito della riforma, il destinatario dei provvedimenti sanzionatori non solo dispone del mezzo difensivo giurisdizionale, ma anche dei nuovi ricorsi amministrativi, e può scegliere se intraprendere entrambe le strade, quella amministrativa e quella giurisdizionale, o solo una di esse.
La circolare ministeriale n.16\2010 tratta della impugnabilità delle decisioni rese dal Comitato regionale ex art. 17 del D.Lgs. n. 124\2004.
La circolare ministeriale nega la possibilità di autonoma impugnazione della decisione resa dal Comitato regionale, sia nella sede giudiziaria, ordinaria e amministrativa, sia in quella propriamente amministrativa.
L'orientamento giurisprudenziale riconosciuto come maggioritario dal Ministero si fonda sul fatto che la decisione del Comitato in sede di ricorso ex art. 17 del D.Lgs cit. non è suscettibile di arrecare lesione dei diritti del ricorrente, per cui manca l'interesse ad agire ex art. 100 cpc.

Piuttosto la lesione della sfera giuridica del ricorrente è da individuarsi esclusivamente nel provvedimento sanzionatorio che ha formato oggetto di gravame amministrativo e che è il solo suscettibile ad essere impugnato avanti all'autorità giudiziaria.
La circolare citata chiarisce anche il profilo di non impugnabilità delle decisioni con ricorso straordinario al Capo dello Stato.
L'ampiezza dei poteri esercitabili dal giudice ordinario, nel giudizio di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione (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 travolge qualsiasi possibilità di ulteriore e differente radicamento di competenza per ricorso straordinario al Capo dello Stato.

3. L'ordinanza di rimessione.
Nella controversia sottoposta al vaglio del giudice remittente i ricorrenti avevano proposto opposizione avverso le ordinanze ingiunzione della D.P.L. territoriale per la violazione di norme in materia di lavoro subordinato.
La Direzione Provinciale del Lavoro si costituiva in giudizio eccependo in via preliminare l'inammissibilità dell'opposizione, poichè tardiva.
Deduceva che anteriormente all'opposizione gli ingiunti avevano proposto ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs n.124\04, che lo aveva respinto con decisione notificata ai ricorrenti.
Poichè la norma citata, al comma 3, prevede che la proposizione del ricorso al Comitato sospende, tra gli altri, i termini di cui all'art. 22 della L. n.689\81, tale termine era spirato in quanto avrebbe cominciato a decorrere dalla data di notifica dell'ordinanza ingiunzione, si sarebbe bloccato col deposito del ricorso amministrativo ed avrebbe ripreso il suo corso per la parte residua(nel caso di specie 9 giorni) a partire dalla notifica della decisione, con la conseguenza che la opposizione giudiziale era tardiva perché proposta oltre il termine di 30 giorni così computati.
La difesa degli opponenti, nelle note autorizzate, replicava all'eccezione formulata dall'amministrazione resistente deducendo che la norma di cui al comma 3 dell'art. 17, così intesa, sarebbe costituzionalmente illegittima, andando a limitare ingiustificatamente il diritto di difesa contro gli atti della pubblica amministrazione garantito dall'art. 113 Cost., ed inoltre perchè violerebbe il principio di uguaglianza, in rapporto con l'art. 16 del medesimo decreto legislativo.
Il giudice a quo valutava preliminarmente rilevante ai fini della decisione la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa degli opponenti, dal momento che l'espresso riferimento normativo all'istituto della sospensione dei termini per proporre ricorso, in luogo della interruzione, avrebbe comportato nel caso di specie la declaratoria di inammissibilità dell'opposizione.
In secondo luogo vagliava la non manifesta fondatezza della questione, sotto tre profili.
1. - Articolo 3 della Costituzione, in relazione al principio di uguaglianza e di ragionevolezza.
Il D.Lgs n.124\2004, ha introdotto una duplice fattispecie di ricorso amministrativo avverso le ordinanze-ingiunzione per violazioni di norme in materia di lavoro, da intendersi sempre alternativo (principio del c.d. doppio binario) rispetto all'ordinaria opposizione giurisdizionale a norma dell'art. 22 della L. n. 689\81.
In particolare l'art. 16 del cit. D. Lgs prevede che avverso una ordinanza ingiunzione emessa da una Direzione Provinciale del Lavoro l'interessato possa proporre ricorso dinanzi alla competente Direzione Regionale del Lavoro entro 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza.
Laddove si contesti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, è previsto il ricorso nel termine di 30 giorni dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro istituito ed operante presso ogni Direzione Regionale, a norma dell'art.17.
Il remittente osserva che, mentre in relazione alla prima procedura l'art. 16 al comma 3 prevede che «Il termine di cui all'articolo 22 della citata L. n. 689\81, decorre dalla notifica del provvedimento

che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione [60 giorni]», lasciando dunque intendere che il termine di 30 giorni per proporre opposizione dinanzi al Tribunale comincia integralmente a decorrere dal momento finale del procedimento amministrativo, con riferimento alla seconda ipotesi l'art. 17 al comma 3 in maniera inequivocabile prevede che «Il ricorso sospende i termini, di cui agli articoli 14, 18 e 22 della L. n.689\81, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali».
Il remittente evidenzia che, in tale evenienza, ciò non può che comportare la conseguenza che per poter proporre opposizione dinanzi al Tribunale il soggetto ingiunto disporrà solo della parte di termine che residua dopo aver detratto quella decorsa tra la notifica dell'ordinanza e la proposizione del ricorso al Comitato regionale.
Orbene, con specifico riguardo al termine di cui all'art. 22, ad avviso del remittente è evidente l'irragionevole disparità del trattamento processuale in presenza di situazioni assolutamente analoghe, disciplinate dalla medesima legge ed introdotte con la medesima «ratio», con l'unica differenza costituita dall'organo innanzi al quale proporre il ricorso amministrativo.
Ad avviso del giudicante tale differenza in ordine all'organo a cui ricorrere è dovuta, presumibilmente, alla maggiore ampiezza del «thema decidendum», vertente per i ricorsi al Comitato, anche sull'esistenza o la qualificazione di rapporti di lavoro, in ragione della quale il Comitato dispone anche di un termine più ampio (90 giorni anziché 60) per decidere il ricorso.
2. - Articolo 113, comma 2, della Costituzione in relazione alla limitazione della tutela giurisdizionale contro atti sanzionatori della pubblica amministrazione.
Il remittente evidenzia che, siccome il termine per proporre il ricorso al Comitato regionale e quello per proporre l'opposizione dinanzi al Tribunale hanno la medesima ampiezza (30 giorni), alla luce dell'attuale regime normativo si verifica nella pratica la assai svantaggiosa situazione per cui, a partire dal momento della notifica dell'ordinanza ingiunzione, i due termini cominciano a decorrere entrambi, e tuttavia la «porzione» utilizzata per predisporre il ricorso amministrativo va a discapito anche di una parte del termine per proporre la futura opposizione giurisdizionale, con la conseguenza che tale termine risulterà pertanto irrimediabilmente compresso.
Il rimettente, a conferma di quella che definisce "concreta e paradossale limitazione della tutela giurisdizionale" avverso un atto della pubblica amministrazione peraltro di natura sanzionatoria, prospetta il caso limite in cui il ricorso al Comitato regionale venga proposto ritualmente dopo 29 giorni dalla notifica dall'ordinanza ingiunzione, ed in caso di esito sfavorevole al soggetto ingiunto rimanga un solo giorno libero per proporre ricorso in opposizione innanzi al Tribunale competente.
3. - Articoli 76 e 77 della Costituzione per eccesso di delega in relazione all'art. 8, comma 2 lettera d) della L.n.30\03.
Il D.Lgs n.124\04, è stato emanato dal Governo in virtù della delega contenuta nell'art. 8 della L. n. 30\03 che, al comma 2 lettera d) imponeva al Governo, quali principi e criteri direttivi da rispettare nella legiferazione, la «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla Direzione regionale del lavoro».
La norma censurata, ad avviso del remittente, non pare rispettosa dei criteri direttivi dei principi dell'alternatività e del c.d. «doppio binario» tra tutela in sede amministrativa e tutela in sede Giurisdizionale, dal momento che la drastica riduzione del termine ex art. 22 L. n.689\81, in caso di esito infausto del procedimento dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro può ben costituire un serio deterrente all'utilizzo di tale innovativo ricorso amministrativo, la cui introduzione rischierebbe nella prassi di essere vanificata, preferendo i soggetti ingiunti ricorrere direttamente dinanzi al competente Tribunale in modo da avere a disposizione l'integrale termine di 30 giorni.
Il rimettente richiama, infine, la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 24 giugno 2004, n.24, avente ad oggetto «D.Lgs n.124\2004, Chiarimenti e indicazioni operative», che, nel commentare il censurato comma 3 dell'art. 17, ha concluso nel senso che «il ricorso interrompe

i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della L. n.689\81 e quelli previsti dalla normativa vigente per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli istituti previdenziali».
Ad avviso del rimettente, stante la chiara portata letterale della norma censurata, tale pur autorevole interpretazione da parte di un organo amministrativo non sarebbe idonea a far superare i prospettati dubbi di costituzionalità.

4. La sentenza del 5 giugno 2013 n. 119 della Corte Costituzionale.
La Corte Costituzionale, dopo aver inteso le argomentazioni del giudice a quo, ha vagliato quelle del Presidente del Consiglio del ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.
Il Presidente del Consiglio dei ministri ha spiegato le seguenti argomentazioni.
1. - In merito alla censura mossa in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento processuale, la difesa erariale sottolinea gli elementi di diversità delle due discipline, che giustificherebbero la compressione del termine per proporre l'opposizione ordinaria nella fattispecie di cui al citato art. 17 tra i soggetti che propongono ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, ai sensi dell'art. 17 del medesimo D. Lgs- con sospensione del termine di cui all'art. 22 della L. n.689\81 dalla data del detto ricorso - e coloro che propongono ricorso amministrativo alla competente Direzione regionale del lavoro, ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 124\04 - con decorrenza ex novo del termine per proporre l'opposizione a norma dell'art. 22 della L. n.689\81 dalla notifica della decisione da parte della stessa Direzione regionale del lavoro - e dunque, con interruzione del detto termine processuale.
La difesa erariale osserva che, mentre l'art. 16 del D.Lgs n.124\2004 disciplina il ricorso gerarchico avverso l'ordinanza-ingiunzione per infrazioni amministrative in materia di lavoro, il successivo art. 17 regolamenta il ricorso gerarchico improprio – con un più ampio spatium deliberandi di novanta anziché sessanta giorni – al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, non solo avverso l'ordinanza-ingiunzione, ma anche avverso atti e verbali di accertamento, con conseguente giustificazione, stante la maggiore chance di tutela per la fattispecie di cui all'art.17 rispetto a quella di cui all'art. 16, di una meno favorevole disciplina in ordine ai termini processuali per proporre opposizione ordinaria avverso l'ordinanza-ingiunzione.
Da ciò discende l'infondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., rientrando nella discrezionalità del legislatore stabilire, nei limiti della ragionevolezza, diversi regimi sui termini processuali.
2. - Quanto alla assunta violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost. sotto il profilo della limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, stante la irrimediabile compressione del termine per proporre l'ordinaria opposizione avanti al giudice competente, per essere sottratta la porzione di tempo utilizzata per predisporre il ricorso amministrativo, la difesa erariale osserva che l'istituto del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro non ha limitato, ma ampliato la tutela del soggetto intimato avverso gli atti sanzionatori in materia di lavoro e legislazione sociale, aggiungendo al rimedio giurisdizionale della opposizione ad ordinanza-ingiunzione, un rimedio facoltativo di carattere amministrativo, che lascia impregiudicato, in caso di esito negativo, il diritto di proporre il ricorso giurisdizionale.
La difesa erariale, con motivazione debole, si sforza di chiarire che il soggetto intimato, nel momento in cui decide di esperire ricorso amministrativo al Comitato regionale, avrebbe la possibilità di predisporre il ricorso giurisdizionale nella pendenza del termine di novanta giorni per la decisione del Comitato regionale, essendo verosimilmente gli stessi i motivi da porre a fondamento di entrambi i ricorsi. Pertanto, ad avviso della difesa erariale, la sospensione non imporrebbe un sacrificio significativo, sul piano fattuale, al soggetto intimato che volesse esperire entrambi i rimedi di carattere amministrativo e giurisdizionale.
3. - In merito alla censura concernente la violazione degli artt. 76 e 77 Cost., per eccesso di delega, in relazione ai criteri direttivi di «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla Direzione regionale del lavoro», di cui all'art. 8, comma 2, lettera d),

della L. n. 30\03, la difesa erariale ripropone l'osservazione in precedenza formulata, per sostenere che l'asserita riduzione del termine per proporre opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione, in caso di esito negativo del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, non costituirebbe un deterrente all'utilizzo di tale ricorso amministrativo, in quanto il soggetto potrebbe, nelle more della decisione del ricorso amministrativo, predisporre il ricorso giurisdizionale, considerata la verosimile identità dei motivi di impugnazione.
Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi depositato memoria illustrativa, con la quale ha Sottolineato come, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, l'atto lesivo dei diritti del ricorrente non si identifica con la decisione del ricorso amministrativo di cui all'art. 17 del D.lgs. n. 124\04 (che, se di rigetto, sarebbe meramente confermativa del provvedimento impugnato), ma con il provvedimento originario oggetto di gravame amministrativo. Pertanto, la non impugnabilità delle decisioni del Comitato – come chiarito anche dalla circolare ministeriale del 28 aprile 2010, n. 16 – costituirebbe un'ulteriore giustificazione della sospensione del termine per proporre il ricorso giurisdizionale.
Vagliate le argomentazioni del giudice a quo e della difesa erariale, la Corte ha dichiarato che la questione non è fondata, con riferimento ai parametri costituiti dagli «articoli 76 e 77 della Costituzione per eccesso di delega in relazione all'art. 8, comma 2, lett. d) della L.n.30\03».
La Corte evidenzia che secondo costante giurisprudenza, la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega.
Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto i margini più o meno ampi di discrezionalità, occorre considerare la ratio della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente.
Nel caso in esame, in effetti, la delega legislativa è formulata in termini molto ampi.
Il cit. D. Lgs n.124\04 è stato emanato in attuazione dell'art. 8 della L. n.30\03, recante «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro». Il suddetto art. 8 concerne, in particolare, la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro. Il comma 2, lettera d), di tale norma si riferisce alla «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro».
Peraltro, osserva la Corte, la previsione di due nuove ipotesi di ricorsi amministrativo-previdenziali, di cui agli artt. 16 e 17 del D.Lgs. n.124\04, introduce forme semplificate di procedimenti sanzionatori amministrativi, che si rivelano coerenti con la ratio della norma delegante.
In particolare, l'istituzione ad hoc del Comitato regionale per i rapporti di lavoro, quale organo collegiale, di natura tecnica, con il compito di decidere i ricorsi previsti dall'art. 17, nonché l'ampio ambito oggettivo di tali ricorsi, costituiscono chiari indici di applicazione dei criteri di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), della L. n.30\03.
Che, poi, nella strutturazione attuativa del procedimento si siano creati punti critici, suscettibili di violare altri parametri costituzionali, ad avviso della Corte è profilo non sufficiente a realizzare un eccesso di delega in un complesso normativo di legislazione delegata che amplia gli strumenti di tutela della parte, realizzando le finalità della delega e, quindi, sottraendosi alle censure sul punto formulate dal remittente.
La Corte dichiara invece fondata la questione sollevata con riferimento ai parametri dettati dagli artt. 3 e 113, secondo comma, Cost.
La Corte richiama la disciplina di cui agli artt. 16 e 17 del cit. D.Lgs.
A tale riguardo la Corte chiarisce che il comma 3 del cit. art. 17 è stato sostituito dall'art. 34, comma 5, del D. Lgs n.150\11 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009 n.69), del seguente tenore: «[…] 3. Il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14 e 18 della L. n.689\81, ed all'articolo 6, comma 6, del D.Lgs n.150\11, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali.».
Tuttavia, tale nuova disciplina (che, tra l'altro, con l'art. 6 del D.Lgs. n.150\11 ha introdotto nuove regole in tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione), ai sensi dell'art. 36, comma 1, del citato

D.lgs. n.150\2011, si applica ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 21 settembre 2011, n.220), mentre, a norma dell'art. 36, comma 2, «Le norme abrogate o modificate dal presente decreto continuano ad applicarsi alle controversie pendenti alla data di entrata in vigore dello stesso».
Ne deriva che al giudizio a quo continua ad applicarsi la normativa precedente sulla quale, dunque, va condotto lo scrutinio di legittimità costituzionale.
Ciò posto, è vero che gli artt. 16 e 17 del D. Lgs n.124\2004 disciplinano due ipotesi di ricorsi amministrativi differenziate per materie e finalità.
Il ricorso al direttore della Direzione regionale del lavoro, di cui all'art. 16, è proponibile soltanto avverso ordinanze ingiunzioni emesse, ai sensi dell'art. 18 della L. n.689\81, dalle Direzioni provinciali del lavoro per fatti giuridici diversi dalla contestazione circa la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro, e lo spatium deliberandi è di 60 giorni dal ricevimento.
Il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro ex art. 17 cit. è caratterizzato, per un verso, dal soggetto decidente, che è un organo collegiale, cioè il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, istituito ad hoc con il compito di decidere tali ricorsi e, per altro verso, dall'avere ad oggetto questioni concernenti la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro, con uno spatium deliberandi di 90 giorni dal ricevimento.
La Corte ritiene che tali diversità di discipline giuridiche non spiegano riflessi sulla questione di costituzionalità prospettata, né incidono sia pure indirettamente sul caso in questione.
La differenza di disciplina che rileva attiene ad altro profilo.
Per entrambi i procedimenti è previsto avverso l'atto terminale che abbia avuto esito negativo per l'interessato, il ricorso in opposizione ai sensi dell'art. 22 della L. n.689\81. Tale previsione è contenuta nei commi 1 e 3 dell'art. 16 e nel comma 3 dell'art. 17, del D.lgs. n.124\04 (testo vigente prima della riforma attuata con il D.lgs. n.150\11).
Tuttavia, mentre l'art. 16, comma 3, fa decorrere il termine di trenta giorni, di cui all'art. 22 della L. n.689\81, «dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione», l'art. 17, comma 3, stabilisce che il ricorso al Comitato sospende (tra gli altri) il medesimo termine di cui al citato art. 22.
Le implicazioni di questa diversità di disciplina sono evidenti: l'art. 16, comma 3, facendo decorrere il termine per opporsi all'ordinanza-ingiunzione dalla notifica del provvedimento (che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata) o dalla scadenza del termine fissato per la decisione, garantisce all'interessato la conservazione dell'intero arco cronologico di 30 giorni per proporre l'opposizione giurisdizionale; in altre parole, attribuisce al ricorso alla direzione regionale del lavoro un effetto sospensivo-interruttivo.
Invece, l'art. 17, comma 3 (nel testo applicabile alla fattispecie), stabilendo che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende il termine in questione, comporta che esso riprenda a decorrere dopo la cessazione dell'effetto sospensivo, detraendo, però, la parte già decorsa prima della presentazione del ricorso (cioè la parte compresa tra la notifica del provvedimento e la proposizione del ricorso al Comitato regionale).
In presenza di due situazioni palesemente analoghe (per entrambe si tratta del termine di 30 giorni per proporre l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione, dopo la parentesi procedimentale amministrativa, ai sensi dell'art. 22 della L. n.689\81), la suddetta diversità di disciplina si rivela del tutto ingiustificata.
La Corte esclude la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, stante il testuale riferimento operato dall'art. 17, comma 3, alla sospensione del termine di cui si tratta.
Dunque risulta palese la disparità di trattamento che viene a crearsi tra il soggetto il quale abbia proposto il ricorso previsto dall'art. 16 e quello che abbia utilizzato il rimedio stabilito dall'art. 17 del D.lgs. n.124\04.
Ancor più evidente si rivela la manifesta irragionevolezza della sospensione del corso del termine statuito da quest'ultima norma. Per effetto di essa, la parte che, dopo l'esito negativo del ricorso

amministrativo, intenda attivare il rimedio giurisdizionale disciplinato dall'art. 22 della L. n.689\81, può vedersi ridurre il relativo termine fin quasi alla sua scomparsa (nel caso di specie, alla parte privata residuavano soltanto nove giorni, rispetto ai 30 ordinariamente previsti, per proporre le opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni).
La norma censurata, dunque, viene a porsi in contrasto con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento e per manifesta irragionevolezza della disciplina in essa stabilita.
La norma si pone altresì in contrasto con l'art. 113, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'effettività della tutela giurisdizionale, fortemente limitata dalla sospensione del termine per proporre l'opposizione all'ingiunzione.
Né giova addurre il carattere facoltativo del ricorso amministrativo de quo, rimesso alla libera scelta della parte intimata, la quale potrebbe anche ricorrere – nello stesso termine di 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione – all'autorità giudiziaria ordinaria, ai sensi dell'art. 22 della L. n.689\81.
La Corte spiega che rientra, senza dubbio, nella discrezionalità del legislatore organizzare la disciplina del processo e conformare gli istituti processuali
Tuttavia, una volta che tale discrezionalità sia stata esercitata e l'istituto, o gli istituti, siano stati introdotti nell'ordinamento, è anche necessario assicurarne la conformità alla Costituzione, a prescindere dal carattere, facoltativo o meno, della tutela giurisdizionale ad essi affidata.
Conclusivamente la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, del D.Lgs n. 124\04 (nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del D.Lgs n. 150\11), nella parte in cui dispone che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all'art. 22 della L. n. 689\81.
Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo 17, comma 3, del D.Lgs. n. 124\04, sollevata in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione.

Angela Laganà
Avvocato INPS

Processo civile- Art. 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 – Previsione secondo la quale il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 – Q.l.c. sollevata dal Tribunale ordinario di Brindisi - Lamentata violazione degli art. 3, 76, 77 e 113, secondo comma, della Costituzione - Violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza - Eccesso di delega -Lesione del principio della tutela giurisdizionale - in relazione alla legge 14 febbraio 2003 n. 30, art. 8, comma 2, lett. d). Illegittimità costituzionale parziale.

Corte Costituzionale- Sentenza 5 giugno 2013 n. 119- Pres. Gallo- Rel. Criscuolo

E' costituzionalmente illegittimo l'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma *dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore* del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai *sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui d*ispone che il ricorso al

Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 (Modifiche al sistema penale).
Non è *fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo* 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004 n. 124 sollevata, con riferimento ai parametri costituiti dagli articoli 76 e *77 della Costituzione, per eccesso di delega in relazione all'art. 8, comma 2, lett.* d) della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (recante Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro).

Non è *fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 3, del decreto* legislativo 23 aprile 2004 n. 124 sollevata, con riferimento ai parametri costituiti dagli articoli 76 e *77 della Costituzione, per eccesso di delega in relazione all'art. 8, comma 2, lett.* d) della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (recante Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro).

FATTO- 1.- Il Tribunale ordinario di Brindisi, sezione distaccata di Francavilla Fontana, con ordinanza del 26 ottobre 2010 (r.o. n. 188 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 76, 77 e 113, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), «nella parte in cui dispone la sospensione anziché l'interruzione del termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di proposizione di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro».
1.1.- Il rimettente premette che il sig. L.M., in proprio e nella qualità di socio della società semplice Azienda Agrituristica Tredicina, con ricorso depositato il 2 dicembre 2009, ha proposto opposizione avverso le ordinanze-ingiunzioni n. 68/09 e n. 68/09-bis emesse, per l'importo di euro 1.968,00 ciascuna, dalla Direzione provinciale del lavoro di Brindisi l'11 giugno 2009 e notificate in data 12 giugno 2009, per violazione, da parte del socio e della società (obbligata in solido), della normativa di settore in tema di assunzione di personale dipendente, di cui: all'art. 9-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608; all'art. 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 (Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'art. 45, comma 1, lettera a, della legge 17 maggio 1999 n. 144); all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'art. 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144); e all'art. 1 della legge 5 gennaio 1953, n. 4 (Norme concernenti l'obbligo di corrispondere le retribuzioni ai lavoratori a mezzo di prospetti paga).
Il giudice a quo aggiunge che si è costituita in giudizio la Direzione provinciale del lavoro di Brindisi eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità dell'opposizione, in quanto tardiva.
In particolare, poiché gli intimati in data 3 luglio 2009 avevano proposto ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 124 del 2004, da tale data, in forza del comma 3 del medesimo articolo, era rimasto sospeso il termine di trenta giorni dalla notificazione della ordinanza-ingiunzione per proporre opposizione ai sensi dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), per poi riprendere a decorrere dal 6 novembre 2009, data nella quale era stata eseguita la notifica della decisione del Comitato, con conseguente tardività del ricorso in opposizione depositato in data 2 dicembre 2009. A tale eccezione gli opponenti avevano replicato sostenendo che, qualora si volesse accedere all'interpretazione fornita dall'amministrazione resistente, la norma di cui al comma 3 del citato art. 17 sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 113 Cost., sotto il profilo della limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, e dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza in rapporto alla previsione di cui all'art. 16 del medesimo decreto legislativo.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che, alla luce dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, che fa riferimento all'istituto della sospensione dei termini per proporre ricorso giurisdizionale in luogo della interruzione, l'opposizione andrebbe dichiarata inammissibile in quanto tardivamente proposta.
1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, ad avviso del giudice a quo, il comma 3 del citato art. 17 violerebbe gli artt. 3, 76, 77 e 113, secondo comma, Cost.
In primo luogo, il giudicante ritiene che la norma censurata contrasti con l'art. 3 Cost. sotto il profilo dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, in relazione alla diversa disciplina di cui all'art. 16 del medesimo decreto legislativo, concernente una fattispecie analoga.
Il rimettente pone in evidenza che il d.lgs. n. 124 del 2004 «ha introdotto una nuova duplice fattispecie di ricorso amministrativo avverso le ordinanze-ingiunzioni per violazione di norme in materia di lavoro, da intendersi sempre alternativo (principio del cosiddetto doppio binario) rispetto all'ordinaria opposizione giurisdizionale a norma dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689». In particolare – prosegue il giudicante – qualora ci si voglia opporre ad una ordinanza-ingiunzione emessa da una Direzione provinciale del lavoro, il ricorso va proposto dinanzi alla competente direzione provinciale entro trenta giorni dalla notifica dell'ordinanza (art. 16); mentre, laddove si voglia contestare la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, il ricorso deve essere presentato nel medesimo termine al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, istituito ed operante presso ogni direzione regionale, ai sensi del successivo art. 17.
Tuttavia, mentre in relazione alla prima procedura, l'art. 16 al comma 3 prevede che «Il termine di cui all'art. 22 della citata legge n. 689 del 1981 decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione», lasciando dunque intendere che il termine per proporre opposizione dinanzi al tribunale cominci integralmente a decorrere dal momento finale del procedimento amministrativo, con riferimento alla seconda procedura l'art. 17, comma 3, stabilisce che «Il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali» (testo anteriore alle modifiche apportate con l'art. 34, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante: «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69», modifiche applicabili, ai sensi dell'art. 36 del citato decreto legislativo, ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso).
Ad avviso del giudice a quo, ciò comporta la conseguenza che, per proporre opposizione davanti al tribunale, l'intimato dispone soltanto del termine che residua dopo aver detratto il tempo decorso tra la notifica dell'ordinanza e la proposizione del ricorso al Comitato regionale. Il che, ad avviso del rimettente, concreterebbe una irragionevole disparità di trattamento processuale tra situazioni analoghe, disciplinate dal medesimo testo di legge ed introdotte con la medesima ratio, con l'unica differenza costituita dall'organo dinanzi al quale proporre il ricorso amministrativo, stante la composizione più ampia del Comitato regionale per i rapporti di lavoro (facendone parte il direttore della direzione regionale del lavoro, quale presidente, il direttore regionale dell'INPS e il direttore regionale dell'INAIL), presumibilmente a causa della maggiore ampiezza del thema decidendum delle opposizioni, vertenti anche sull'esistenza o sulla qualificazione dei rapporti di lavoro.
Il giudice a quo ravvisa anche la violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost., sotto il profilo della limitazione della tutela giurisdizionale contro atti sanzionatori della pubblica amministrazione, in quanto, stante la decorrenza dalla notifica della ordinanza-ingiunzione di entrambi i termini (di trenta giorni) per proporre ricorso al Comitato regionale o per proporre l'opposizione dinanzi al tribunale, la parte del termine utilizzata per predisporre il ricorso amministrativo andrebbe a discapito di quello per proporre la futura opposizione giurisdizionale, con irrimediabile compressione di quest'ultimo termine. Potrebbe addirittura prospettarsi il caso limite nel quale il ricorso al Comitato regionale sia proposto ritualmente dopo ventinove giorni dalla notifica

dell'ordinanza-ingiunzione, residuando quindi all'intimato, in ipotesi di esito sfavorevole per il ricorso stesso, un solo giorno libero per inoltrare l'opposizione davanti al tribunale competente.
Il rimettente deduce, altresì, il contrasto del citato art. 17, comma 3, con gli artt. 76 e 77 Cost. per eccesso di delega, in quanto non sarebbero stati rispettati i criteri direttivi di «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro» di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, ed, in particolare, in relazione al ricorso dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, i principi di alternatività e del cosiddetto "doppio binario" tra tutela in sede amministrativa e tutela in sede giurisdizionale, dato che la drastica riduzione del termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, in caso di esito negativo del procedimento dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, potrebbe costituire un serio deterrente all'utilizzo di tale innovativo ricorso amministrativo, potendo il soggetto ingiunto preferire il ricorso diretto al tribunale competente in modo tale da avere a disposizione l'integrale termine di trenta giorni dalla notifica della ordinanza-ingiunzione.
Il rimettente richiama, infine, la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 24 giugno 2004, n. 24, avente ad oggetto «D.Lgs. n. 124 del 23 aprile 2004. Chiarimenti e indicazioni operative», che, nel commentare il censurato comma 3 dell'art. 17, ha concluso nel senso che «il ricorso interrompe i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e quelli previsti dalla normativa vigente per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli istituti previdenziali». Ad avviso del rimettente, stante la chiara portata letterale della norma censurata, tale pur autorevole interpretazione da parte di un organo amministrativo non sarebbe idonea a far superare i prospettati dubbi di costituzionalità.
2.- Con memoria depositata il 30 agosto 2011 si è costituito in giudizio il sig. L.M., in proprio e nella qualità di socio della società semplice Azienda Agrituristica Tredicina, chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.
In punto di fatto, il sig. L.M., in proprio e nella qualità, riferisce che, a fronte dell'eccezione sollevata nel giudizio a quo dalla direzione provinciale del lavoro circa l'inammissibilità per il carattere tardivo del ricorso in opposizione, aveva addotto l'illegittimità costituzionale del citato art. 17, comma 3, per assunto contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento processuale rispetto alla analoga fattispecie di cui all'art. 16 del medesimo decreto legislativo, nonché con l'art. 113 Cost., sotto il profilo di una limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione. In particolare, stante la natura alternativa tra il ricorso in via amministrativa e quello in via giurisdizionale, potendo il soggetto intimato esercitare il diritto a ricorrere al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, anche usufruendo dell'ultimo dei trenta giorni decorrenti dalla notifica della ordinanza-ingiunzione, non residuerebbe alcun termine per proporre, successivamente al rigetto della domanda in via amministrativa, il ricorso giurisdizionale ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981.
Il sig. L.M., in proprio e nella qualità, nel condividere integralmente le argomentazioni sottese alla ordinanza di rimessione, chiede, pertanto, dichiararsi la illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, nella parte in cui «dispone la sospensione anziché l'interruzione del termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di proposizione di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro».
3.- Con atto depositato l'11 ottobre 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio del ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.
In merito alla censura mossa in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento processuale tra i soggetti che propongono, avverso l'ordinanza-ingiunzione, ricorso amministrativo alla competente direzione regionale del lavoro, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 124 del 2004 – con decorrenza ex novo del termine per proporre l'opposizione a norma dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981 dalla notifica della decisione da parte della direzione regionale del lavoro e, dunque, con interruzione del detto termine processuale – e i soggetti che propongono ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro ai sensi dell'art. 17 del medesimo

decreto legislativo – con sospensione del termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 dalla data del detto ricorso – la difesa erariale sottolinea gli elementi di diversità delle due discipline, che giustificherebbero la compressione del termine per proporre l'opposizione ordinaria nella fattispecie di cui al citato art. 17.
In particolare, mentre l'art. 16 del d.lgs. n. 124 del 2004 disciplina il ricorso gerarchico avverso l'ordinanza-ingiunzione per infrazioni amministrative in materia di lavoro, il successivo art. 17 regolamenta il ricorso gerarchico improprio – con un più ampio spatium deliberandi di novanta anziché sessanta giorni – al Comitato regionale per i rapporti di lavoro non solo avverso l'ordinanza-ingiunzione, ma anche avverso atti endo-procedimentali, quali atti e verbali di accertamento, con conseguente giustificazione, stante la maggiore chance di tutela per la fattispecie di cui all'art.17 rispetto a quella di cui all'art. 16, di una meno favorevole disciplina in ordine ai termini processuali per proporre opposizione ordinaria avverso l'ordinanza-ingiunzione.
Da qui l'infondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., rientrando nella discrezionalità del legislatore stabilire, nei limiti della ragionevolezza, diversi regimi sui termini processuali.
Quanto alla assunta violazione dell'art. 113, secondo comma, Cost. sotto il profilo della limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, stante la irrimediabile compressione del termine per proporre l'ordinaria opposizione – dal quale verrebbe sottratta la porzione di tempo utilizzata per predisporre il ricorso amministrativo – la difesa erariale osserva che l'istituto del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro non ha limitato ma ampliato la tutela del soggetto intimato avverso gli atti sanzionatori in materia di lavoro e legislazione sociale, aggiungendo al rimedio giurisdizionale della opposizione ad ordinanza-ingiunzione, un rimedio facoltativo di carattere amministrativo, che lascia impregiudicato, in caso di esito negativo, il diritto di proporre il ricorso giurisdizionale.
In particolare, il soggetto intimato, nel momento in cui decide di esperire ricorso amministrativo al Comitato regionale, avrebbe la possibilità di cautelarsi con riferimento all'eventualità dell'esito negativo di tale ricorso, predisponendo il ricorso giurisdizionale nella pendenza del termine di novanta giorni per la decisione del Comitato regionale, essendo verosimilmente gli stessi i motivi da porre a fondamento di entrambi i ricorsi.
Pertanto, ad avviso della difesa erariale, anche qualora il censurato art. 17, comma 3, configurasse un'ipotesi di sospensione "in senso tecnico" del termine per proporre il ricorso giurisdizionale, a fronte della proposizione del ricorso amministrativo, tale sospensione non imporrebbe un sacrificio significativo, sul piano fattuale, al soggetto intimato che volesse esperire entrambi i rimedi di carattere amministrativo e giurisdizionale.
In merito alla censura concernente la violazione degli artt. 76 e 77 Cost., per eccesso di delega, in relazione ai criteri direttivi di «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro», di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), della legge n. 30 del 2003, la difesa erariale osserva che l'asserita riduzione del termine per proporre opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione, in caso di esito negativo del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, non costituirebbe un deterrente all'utilizzo di tale ricorso amministrativo, in quanto il soggetto potrebbe, nelle more della decisione del ricorso amministrativo, predisporre il ricorso giurisdizionale, considerata la verosimile identità dei motivi di impugnazione.
4.- In data 22 febbraio 2012 il sig. L.M., in proprio e nella qualità di socio dell'Azienda Agrituristica Tredicina s.s., ha depositato memoria illustrativa, con la quale ha ribadito le argomentazioni di cui all'atto di costituzione, insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata.
5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 4 marzo 2013 memoria illustrativa, con la quale ha, in sostanza, ribadito le argomentazioni contenute nell'atto di intervento, insistendo per la declaratoria di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

In particolare, la difesa dello Stato sottolinea come la previsione della sospensione del termine per proporre il ricorso giurisdizionale, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981, consentirebbe – dopo l'esito espresso o tacito del ricorso amministrativo – di recuperare la incomprimibile tutela giurisdizionale avverso l'atto lesivo costituito dall'ordinanza-ingiunzione.
Infatti, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, l'atto lesivo dei diritti del ricorrente non si identifica con la decisione del ricorso amministrativo di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 124 del 2004 (che, se di rigetto, sarebbe meramente confermativa del provvedimento impugnato), ma con il provvedimento originario oggetto di gravame amministrativo.
Pertanto, la non impugnabilità delle decisioni del Comitato – come chiarito anche dalla circolare ministeriale del 28 aprile 2010, n. 16 – costituirebbe un'ulteriore giustificazione della sospensione del termine per proporre il ricorso giurisdizionale.
DIRITTO - 1.- Il Tribunale ordinario di Brindisi, sezione distaccata di Francavilla Fontana, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 76, 77 e 113, secondo comma, della Costituzione, dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), «nella parte in cui dispone la sospensione, anziché l'interruzione, del termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in caso di proposizione di ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro».
Il giudice a quo espone che il sig. L.M., agendo in proprio e nella qualità di socio di una società semplice, con ricorso depositato il 2 dicembre 2009 ha proposto opposizione avverso due ordinanze-ingiunzioni, emesse dalla Direzione provinciale del lavoro di Brindisi e notificate il 12 giugno 2009, per violazione, da parte della persona fisica e della società (obbligata in solido), della normativa di settore in tema di assunzione di personale dipendente.
La Direzione provinciale del lavoro di Brindisi si è costituita in giudizio, adducendo, in via preliminare, l'inammissibilità dell'opposizione perché tardiva, in quanto: prima di essa, in data 3 luglio 2009 gli intimati hanno azionato lo speciale ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 124 del 2004, ricorso respinto con decisione notificata ai ricorrenti in data 6 novembre 2009; poiché il citato art. 17, al comma 3, prevede (nel testo anteriore alla modifica attuata con decreto legislativo 1º settembre 2011, n. 150, recante: «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69»; non applicabile al caso in esame ratione temporis) che la proposizione del ricorso al Comitato sospenda, tra gli altri, il termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), detto termine, nel caso di specie, avrebbe iniziato il suo decorso il 12 giugno 2009 (data di notifica delle ordinanze-ingiunzioni), sarebbe rimasto sospeso il 3 luglio 2009 (data di proposizione del ricorso al Comitato regionale) ed avrebbe ripreso a decorrere per la parte residua (nove giorni) a far tempo dal 6 novembre 2009 (data di notificazione della decisione del Comitato), venendo infine a scadere il 15 novembre 2009, mentre l'opposizione alle ordinanze-ingiunzioni è stata depositata in cancelleria il 2 dicembre 2009.
In questo quadro, il rimettente sottopone a questa Corte la seguente questione: se la norma censurata violi: a) l'art. 3 Cost., sotto il profilo dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, dato che, mentre nel caso di ricorso alla direzione regionale del lavoro, previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 124 del 2004, il termine di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo della ordinanza-ingiunzione impugnata, ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione (comma 3), nel caso di ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, di cui all'art. 17 del medesimo decreto legislativo, il ricorso sospende i termini stabiliti dagli artt. 14, 18 e 22 della legge n. 689 del 1981 e quelli previsti per i ricorsi avverso i verbali degli enti previdenziali (comma 3), con conseguente irragionevole disparità di trattamento processuale tra situazioni analoghe, disciplinate dal medesimo testo di legge ed introdotte con la medesima ratio; b) l'art. 113, secondo

comma, Cost., sotto il profilo della limitazione della tutela giurisdizionale contro atti sanzionatori della pubblica amministrazione, in quanto, stante la decorrenza dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione di entrambi i termini (trenta giorni) per proporre ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro o per proporre l'opposizione davanti al tribunale, la parte del termine utilizzata per predisporre il ricorso amministrativo andrebbe a discapito di una parte di quello per proporre la futura opposizione giurisdizionale, con irrimediabile compressione di quest'ultimo termine; c) gli artt. 76 e 77 Cost. per eccesso di delega, in quanto, con la norma censurata, non sarebbero stati rispettati i criteri direttivi di «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro», di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro), e, segnatamente, in relazione al ricorso dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, i principi di alternatività e del cosiddetto "doppio binario" tra tutela in sede amministrativa e tutela in sede giurisdizionale, considerato che la drastica riduzione del termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, in caso di esito negativo del procedimento dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, potrebbe costituire un serio deterrente all'utilizzo di tale innovativo ricorso amministrativo, potendo il soggetto intimato preferire il ricorso diretto al tribunale competente, in modo da avere a disposizione l'integrale termine di trenta giorni dalla notifica dell'ordinanza ingiunzione.

2.- La questione non è fondata, con riferimento ai parametri costituiti dagli «articoli 76 e 77 della Costituzione per eccesso di delega in relazione all'art. 8, comma 2, lett. d) della legge 14 febbraio 2003, n. 30».

Tale norma stabilisce i principi e criteri direttivi, nel rispetto dei quali va esercitata la delega di cui al comma 1, e alla lettera d) del comma 2 prevede la «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro».

Ad avviso del rimettente, la norma censurata non avrebbe pienamente rispettato i detti criteri direttivi ed, in relazione al ricorso dinanzi al Comitato regionale, i principi sopra indicati, in quanto la riduzione del termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, in caso di esito negativo del procedimento dinanzi al Comitato regionale, potrebbe costituire un serio deterrente all'utilizzo di detto innovativo ricorso amministrativo.

Questa tesi non può essere condivisa.

Secondo costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali (più o meno ampi) margini di discrezionalità, occorre considerare la ratio della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (ex plurimis: sentenze n. 272 del 2012, n. 230 del 2010; n. 426 e n. 112 del 2008).

Nel caso in esame, in effetti, la delega legislativa è formulata in termini molto ampi. Peraltro, la previsione di due nuove ipotesi di ricorsi amministrativo-previdenziali, di cui agli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 123 del 2004, introduce forme semplificate di procedimenti sanzionatori amministrativi, che si rivelano coerenti con la ratio della norma delegante. In particolare, l'istituzione ad hoc del Comitato regionale per i rapporti di lavoro, quale organo collegiale, di natura tecnica, con il compito di decidere i ricorsi previsti dall'art. 17, nonché l'ampio ambito oggettivo di tali ricorsi, costituiscono chiari indici di applicazione dei criteri di cui all'art. 8, comma 2, lettera d), della legge n. 30 del 2003. Che, poi, nella strutturazione attuativa del procedimento si siano creati punti critici, suscettibili di violare altri parametri costituzionali (sul punto si tornerà di qui a poco), è profilo non sufficiente a realizzare un eccesso di delega in un complesso normativo di legislazione delegata che amplia gli strumenti di tutela della parte, realizzando le finalità della delega e, quindi, sottraendosi alle censure sul punto formulate dal rimettente.

3.- La questione, invece, è fondata, con riferimento ai parametri dettati dagli artt. 3 e 113, secondo comma, Cost.

Si deve premettere che il citato d.lgs. n. 124 del 2004 è stato emanato, come si è precisato nel punto precedente, in attuazione dell'art. 8 della legge n. 30 del 2003, recante «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro». Il suddetto art. 8 concerne, in particolare, la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro. Il comma 2, lettera d), di tale norma si riferisce alla «semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro».
Il capo IV del decreto legislativo qui richiamato è dedicato ai ricorsi amministrativi. In particolare, l'art. 16 (menzionato dal rimettente come tertium comparationis) disciplina il ricorso alla direzione regionale del lavoro e prevede, nel comma 1, che «Nei confronti della ordinanza-ingiunzione emessa, ai sensi dell'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dalla Direzione provinciale del lavoro, fermo restando il ricorso in opposizione di cui all'art. 22 della medesima legge, è ammesso ricorso in via alternativa davanti al direttore della direzione regionale del lavoro, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, salvo che si contesti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, per i quali si procede ai sensi dell'articolo 17». Nel comma 2 sono regolate le modalità di presentazione e decisione del ricorso. Il comma 3 stabilisce che «Il termine di cui all'articolo 22 della citata legge n. 689 del 1981, decorre dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione».
Il successivo art. 17, invece, disciplina il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, costituito presso la direzione regionale del lavoro nella composizione di cui al comma 1 della detta norma.
Il comma 2 dispone che «Tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro, vanno inoltrati alla direzione regionale del lavoro e sono decisi, con provvedimento motivato, dal Comitato di cui al comma 1 nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza –ingiunzione, salvo che la direzione regionale del lavoro, su richiesta del ricorrente, disponga la sospensione».
Infine, il comma 3 dell'art. 17 (norma in parte impugnata) prevede che «Il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14, 18 e 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso i verbali degli enti previdenziali».
A tale riguardo, si deve chiarire che, come già osservato in narrativa, il citato comma 3 dell'art. 17 è stato sostituito dall'art. 34, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 2009, n. 69), del seguente tenore: «[…] 3. Il ricorso sospende i termini di cui agli articoli 14 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, ed i termini di legge per i ricorsi giurisdizionali avverso verbali degli enti previdenziali.».
Tuttavia, tale nuova disciplina (che, tra l'altro, con l'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2011 ha introdotto nuove regole in tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione), ai sensi dell'art. 36, comma 1, del citato d.lgs. n. 150 del 2011, si applica ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 21 settembre 2011, n. 220), mentre, a norma dell'art. 36, comma 2, «Le norme abrogate o modificate dal presente decreto continuano ad applicarsi alle controversie pendenti alla data di entrata in vigore dello stesso». Ne deriva che, ai giudizi promossi avverso le ordinanze ingiunzioni di cui in narrativa, con ricorso depositato il 2 dicembre 2009, continua ad applicarsi la normativa precedente sulla quale, dunque, va condotto lo scrutinio di legittimità costituzionale.
Ciò posto, è vero che gli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 124 del 2004 disciplinano due ipotesi di ricorsi amministrativi differenziate per materie e finalità. Infatti, il ricorso al direttore della direzione

regionale del lavoro, di cui all'art. 16, è proponibile soltanto avverso ordinanze ingiunzioni emesse, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981, dalle direzioni provinciali del lavoro per fatti giuridici diversi dalla contestazione circa la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro, e lo spatium deliberandi è di sessanta giorni dal ricevimento; mentre il mezzo di cui all'art. 17 è caratterizzato, per un verso, dal soggetto decidente, che è un organo collegiale, cioè il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, istituito ad hoc con il compito di decidere tali ricorsi e, per altro verso, dall'avere ad oggetto questioni concernenti la sussistenza e la qualificazione del rapporto di lavoro, con uno spatium deliberandi di novanta giorni dal ricevimento. È pur vero, però, che tali diversità di discipline giuridiche non spiegano riflessi nel caso in questione, né incidono sia pure indirettamente sullo stesso.
Per entrambi i procedimenti, è previsto invece, avverso l'atto terminale che abbia avuto esito negativo per l'interessato, il ricorso in opposizione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981. Tale previsione è contenuta nei commi 1 e 3 dell'art. 16 e nel comma 3 dell'art. 17, del d.lgs. n. 14 del 2004 (testo vigente prima della riforma attuata con il d.lgs. n. 150 del 2011).
Tuttavia, mentre l'art. 16, comma 3, fa decorrere il termine di trenta giorni, di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981, «dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione», l'art. 17, comma 3, stabilisce che il ricorso al Comitato sospende (tra gli altri) il medesimo termine di cui al citato art. 22.
Le implicazioni di questa diversità di disciplina sono evidenti: l'art. 16, comma 3, facendo decorrere il termine per opporsi all'ordinanza-ingiunzione dalla notifica del provvedimento (che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata) o dalla scadenza del termine fissato per la decisione, garantisce all'interessato la conservazione dell'intero arco cronologico di trenta giorni per proporre l'opposizione giurisdizionale; in altre parole, attribuisce al ricorso alla direzione regionale del lavoro un effetto sospensivo-interruttivo.
Invece, l'art. 17, comma 3 (nel testo applicabile alla fattispecie), stabilendo che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende il termine in questione, comporta che esso riprenda a decorrere dopo la cessazione dell'effetto sospensivo, detraendo, però, la parte già decorsa prima della presentazione del ricorso (cioè la parte compresa tra la notifica del provvedimento e la proposizione del ricorso al Comitato regionale).
Orbene, la suddetta diversità di disciplina, in presenza di due situazioni palesemente analoghe (per entrambe si tratta del termine di trenta giorni per proporre l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione, dopo la parentesi procedimentale amministrativa, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981), si rivela del tutto ingiustificata. Premesso che deve essere esclusa la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, stante il testuale riferimento (da ultimo, sentenza n. 1 del 2013) operato dall'art. 17, comma 3, alla sospensione del termine di cui si tratta, risulta palese la disparità di trattamento che viene a crearsi tra il soggetto il quale abbia proposto il ricorso previsto dall'art. 16 e quello che abbia utilizzato il rimedio stabilito dall'art. 17 del d.lgs. n. 124 del 2004.
Tuttavia, ancor più evidente si rivela la manifesta irragionevolezza della sospensione del corso del termine statuito da quest'ultima norma. Per effetto di essa, la parte che, dopo l'esito negativo del ricorso amministrativo, intenda attivare il rimedio giurisdizionale disciplinato dall'art. 22 della legge n. 689 del 1981, può vedersi ridurre il relativo termine fin quasi alla sua scomparsa (nel caso di specie, alla parte privata residuavano soltanto nove giorni, rispetto ai trenta ordinariamente previsti, per proporre le opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni).
La norma censurata, dunque, viene a porsi in contrasto con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento e per manifesta irragionevolezza della disciplina in essa stabilita; ma si pone in contrasto, altresì, con l'art. 113, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'effettività della tutela giurisdizionale, fortemente limitata dalla sospensione del termine per proporre l'opposizione all'ingiunzione.
Né giova addurre il carattere facoltativo del ricorso amministrativo de quo, rimesso alla libera scelta della parte intimata, la quale potrebbe anche ricorrere – nello stesso termine di trenta giorni dalla

notifica dell'ordinanza-ingiunzione – all'autorità giudiziaria ordinaria, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981.
Si deve replicare che rientra, senza dubbio, nella discrezionalità del legislatore organizzare la disciplina del processo e conformare gli istituti processuali (ex plurimis: sentenze n. 17 del 2011; n. 230 e n. 50 del 2010). Tuttavia, una volta che tale discrezionalità sia stata esercitata e l'istituto, o gli istituti, siano stati introdotti nell'ordinamento, è anche necessario assicurarne la conformità alla Costituzione, a prescindere dal carattere, facoltativo o meno, della tutela giurisdizionale ad essi affidata.
Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004 (nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2011), nella parte in cui dispone che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompe il termine di cui all'art. 22 della legge n. 689 del 1981.

(Omissis)