

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Ricorso giurisdizionale - Avverso una circolare ministeriale - Circolare cd. interpretativa con cui il Ministero ha espresso esclusivamente un parere, non vincolate, per gli uffici oltre che per la stessa autorità che l'ha emanata e per il giudice - Inammissibilità - Ragioni.

Tar Lazio - Roma, Sez. III quater, 3 agosto 2021, n. 9187

“[...] l’atto in esame persegue chiaramente la finalità di interpretare la norma che disciplina il lavoro dei ciclo-fattorini delle piattaforme digitali e di chiarire questioni rilevanti per l’attività amministrativa a beneficio degli uffici interessati [...].

[...] Trattasi evidentemente di circolare c.d. interpretativa, mediante la quale il Ministero esprime esclusivamente un parere, non vincolante, per gli uffici oltre che per la stessa autorità che l'ha emanata e per il giudice.

Pertanto, l'impugnazione della stessa, in quanto diretta verso un atto che non possiede valore di provvedimento e che non ha efficacia vincolante verso soggetti diversi dagli Uffici cui impartisce istruzioni operative, è inammissibile e comunque la stessa, ove si evidenziassero profili di illegittimità delle conformi disposizioni applicative emesse dall'Organo periferico nei confronti dei soggetti destinatari di esse, potrebbe in ogni caso essere disapplicata [...].

Invero, secondo orientamento giurisprudenziale consolidato, le circolari amministrative sono atti diretti agli organi ed uffici periferici ovvero sottordinati, e non hanno di per sé valore normativo o provvedimentale o, comunque, vincolante per i soggetti estranei all'Amministrazione, con la conseguenza che i soggetti destinatari degli atti applicativi di esse non hanno alcun onere di impugnativa, ma possono limitarsi a contestarne la legittimità al solo scopo di sostenere che sono illegittimi perché scaturiscono da una circolare illegittima che avrebbe dovuto essere disapplicata; ne discende, “a fortiori”, che una circolare amministrativa “contra legem” può essere disapplicata anche d'ufficio dal giudice investito dell'impugnazione dell'atto che ne fa applicazione [...]

Ritiene pertanto il Collegio che l’atto in esame debba essere qualificato come atto a valenza generale, privo, ex se, di idoneità lesiva, e come tale impugnabile solo unitamente ad altro atto concretamente lesivo, che qui non sussiste [...].”

FATTO e DIRITTO

1. Questi i fatti per cui è causa.

L'Associazione Assodelivery riferisce di avere sottoscritto con UGL Rider, in data 15 settembre 2020, il primo contratto collettivo di settore, “disciplinando in modo organico le relazioni sindacali e una serie di fondamentali tutele per i lavoratori, quali in particolare: la forma del contratto (art. 8); le condizioni di recesso (art. 9); gli obblighi di prestazione e i compensi minimi e premiali (artt.

10-13); le dotazioni di sicurezza, le coperture assicurative, la formazione (art. 14-19); le disposizioni antidiscriminazione (artt. 20-23)”.

La stipula dell'accordo sarebbe avvenuta in conformità delle previsioni contenute nel Capo V-bis del d.lgs. n. 81 del 2015. In particolare, l'art. 47-quater, comma 1, del decreto avrebbe delegato alla contrattazione il compito di *“definire criteri di determinazione del compenso complessivo che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente”*.

Assume l'esponente che la stipula del contratto avrebbe prodotto un effetto di delegificazione della disciplina normativa e di sostituzione o deroga con le diverse tutele previste dalle parti sociali.

Con nota prot. n. I.0011882 del 19 novembre 2020, a firma del Capo dell'Ufficio legislativo, il Ministero del lavoro ha adottato la *“Circolare in tema di tutela del lavoro dei ciclo-fattorini delle piattaforme digitali ai sensi degli articoli 2 e 47-bis e seguenti, del decreto legislativo n. 81/2015”*.

Con ricorso notificato in data 18 gennaio 2021, l'Associazione esponente ha chiesto l'annullamento, previa sospensione degli effetti, della circolare in esame.

A sostegno della propria domanda, ha articolato i motivi di diritto che possono essere sintetizzati come segue:

- con il primo motivo, viene dedotta la *“nullità per carenza assoluta di attribuzione”*. Segnatamente, secondo la ricorrente, la circolare in esame: *“ha integrato i parametri legislativi introducendo precetti nuovi, inerenti: le caratteristiche e il numero (due o più) dei soggetti sindacali da coinvolgere, nonché i criteri di individuazione della “categoria” sindacale e contrattuale di riferimento, nell'ambito della quale misurare la “maggiore rappresentatività comparata”*; *“ha sterilizzato gli effetti giuridici del contratto stipulato in assenza dei criteri indicati”*, che non sarebbe *“idoneo a derogare alla disciplina di legge, onde non produce l'effetto di sostituzione di tale disciplina minima di tutela con quella pattizia”*; *“ha predeterminato in via generale le conseguenti condotte che gli Uffici periferici del Ministero dovranno tenere nei procedimenti amministrativi di controllo e sanzione e, in particolare, nei procedimenti disciplinati dall'art. 12 del d.lgs n. 124 del 2004 (che regola le c.d. “diffide accertative” nei confronti dei datori di lavoro)”*;
- con il secondo motivo viene censurata la violazione degli articoli 2 e 47-quater del d.lgs. n. 81/2015, nella parte in cui la circolare introdurrebbe nuovi criteri extralegali per l'efficace stipula dei contratti collettivi in deroga, nonché la violazione dei criteri e principi in materia di c.d. *“maggiore rappresentatività comparata”*;

- con il terzo motivo viene denunciata la violazione dell'art. 39 Cost. e del principio di libertà sindacale. Il Ministero sarebbe intervenuto nell'ambito di una vertenza sindacale complessa che, nel corso del 2020, avrebbe visto contrapposti i sindacati di settore e i sindacati confederali, imponendo d'autorità una propria qualificazione del contratto stipulato, privandolo non solo della propria efficacia legale, ma persino dell'efficacia *inter partes*.

Si è costituita l'Amministrazione, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, atteso che il provvedimento impugnato sarebbe una tipica circolare di natura interpretativa, inidonea, in quanto tale, a fondare una posizione legittimante. Nel merito ha contestato tutto quanto *ex adverso* dedotto perché infondato in fatto ed in diritto ed ha concluso per la reiezione del ricorso.

Alla pubblica udienza del 5 luglio 2021, la causa è stata posta in decisione.

2. Il problema giuridico che per il Collegio viene in rilievo come aspetto pregiudiziale da risolvere, anche perché è stata sollevata espressa eccezione del Ministero sul punto, riguarda la natura dell'atto oggetto di gravame, nonché la sua stessa impugnabilità.

3. Asserisce l'Amministrazione che si tratterebbe di una circolare con la quale il Ministero avrebbe chiarito, in sede di prima applicazione, alcune urgenti questioni rilevanti per l'attività amministrativa a beneficio degli uffici interessati. In quanto atto interno alla P.A. non si configurerebbe in capo al privato un interesse concreto ed attuale alla sua impugnazione giudiziale, con conseguente inammissibilità del ricorso.

A contrario, la ricorrente assume l'autonoma impugnabilità dell'atto in esame che non potrebbe essere qualificato - nonostante il *nomen iuris* - come "circolare" dal momento che: non costituirebbe un atto interno; non avrebbe carattere meramente interpretativo, ma evidentemente innovativo e precettivo; sotto il simulato intento di interpretare norme legislative generali e astratte, in realtà provvederebbe concretamente a privare di effetti utili uno specifico contratto collettivo, appena stipulato da Assodelivery e UGL riders, incidendo in tal modo su un rapporto negoziale determinato e alterando l'equilibrio fra le sigle sindacali, con evidente ed immediato effetto penalizzante, e quindi lesivo, nei confronti dell'associazione ricorrente.

Ancora, il provvedimento *de quo* sarebbe immediatamente lesivo e, quindi, autonomamente impugnabile, in quanto la disciplina adottata non lascerebbe alcun margine interpretativo o applicativo alle amministrazioni chiamate ad adottare i provvedimenti finali: le Direzioni territoriali del lavoro, preso atto che il contratto Assodelivery-UGL Rider è stato sottoscritto da una sola associazione sindacale per parte (e non da due o più) e che tali associazioni non sono quelle

“*maggiormente rappresentative*” nel più ampio “*ambito categoriale*”, non potranno che sanzionare le imprese che applicano tale contratto, in mera e meccanica esecuzione della circolare impugnata.

4. Stante la contrapposta posizione delle parti, appare opportuno, innanzitutto, precisare le caratteristiche dell’impugnato provvedimento.

Detto atto è rubricato “*Circolare in tema di tutele del lavoro dei ciclo-fattorini delle piattaforme digitali ai sensi degli articoli 2 e 47-bis e seguenti, del decreto legislativo n. 81/2015*”.

Segnatamente, l’art. 2 del D.Lgs. 81/2015 (testo vigente) al comma 1 prescrive che: “*A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali*”.

Il successivo art. 47 bis dispone che: “*Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 1 le disposizioni del presente capo stabiliscono livelli minimi di tutela per i lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore di cui all'articolo 47, comma 2, lettera a), del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, attraverso piattaforme anche digitali*”.

Orbene, l’atto in esame persegue chiaramente la finalità di interpretare la norma che disciplina il lavoro dei ciclo-fattorini delle piattaforme digitali e di chiarire questioni rilevanti per l’attività amministrativa a beneficio degli uffici interessati.

Invero, detta Circolare premette che “*L'attività lavorativa dei ciclo-fattorini delle piattaforme digitali trova la propria disciplina nel corpo del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, come modificato e integrato dalla legge 2 novembre 2019, n. 128, di conversione del decreto-legge n. 101 dello stesso anno*”. *Procede, poi, a “delineare succintamente i contorni di questa disciplina e, segnatamente, l'ambito applicativo delle due previsioni di riferimento, osservando in premessa che quello dell'articolo 47-bis, in forza dell'espressa clausola di salvezza di quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, è disegnato come residuale in rapporto a tale ultima previsione, e che questa, quindi, costituisce l'ipotesi attrattiva prevalente di disciplina dell'attività dei riders*”.

Trattasi evidentemente di circolare c.d. interpretativa, mediante la quale il Ministero esprime esclusivamente un parere, non vincolante, per gli uffici oltre che per la stessa autorità che l’ha emanata e per il giudice.

Pertanto, l’impugnazione della stessa, in quanto diretta verso un atto che non possiede valore di provvedimento e che non ha efficacia vincolante verso soggetti diversi dagli Uffici cui impartisce

istruzioni operative, è inammissibile e comunque la stessa, ove si evidenziassero profili di illegittimità delle conformi disposizioni applicative emesse dall'Organo periferico nei confronti dei soggetti destinatari di esse, potrebbe in ogni caso essere disapplicata (*ex multis*: TAR Roma n. 2250/2018).

Invero, secondo orientamento giurisprudenziale consolidato, le circolari amministrative sono atti diretti agli organi ed uffici periferici ovvero sottordinati, e non hanno di per sé valore normativo o provvedimentale o, comunque, vincolante per i soggetti estranei all'Amministrazione, con la conseguenza che i soggetti destinatari degli atti applicativi di esse non hanno alcun onere di impugnativa, ma possono limitarsi a contestarne la legittimità al solo scopo di sostenere che sono illegittimi perché scaturiscono da una circolare illegittima che avrebbe dovuto essere disapplicata; ne discende, “*a fortiori*”, che una circolare amministrativa “*contra legem*” può essere disapplicata anche d'ufficio dal giudice investito dell'impugnazione dell'atto che ne fa applicazione (*ex plurimis*: C. di St. n. 3877/2010)

Ritiene pertanto il Collegio che l'atto in esame debba essere qualificato come atto a valenza generale, privo, *ex se*, di idoneità lesiva, e come tale impugnabile solo unitamente ad altro atto concretamente lesivo, che qui non sussiste (*ex multis*: TAR Roma n. 4658/2020).

Ora, come è noto, uno dei presupposti di ammissibilità di ogni ricorso giurisdizionale amministrativo è che (anche) la lesione lamentata sia concreta e attuale, vale a dire che non può essere eventuale o potenziale e deve sussistere sia al momento della proposizione del ricorso che in quello della decisione.

Motivo per il quale si precisa che, ai fini dell'onere di diretta impugnazione del provvedimento, il requisito dell'attualità della lesione dell'interesse dedotto in giudizio va accertato in concreto, con riferimento, cioè, all'entità e alle modalità dell'incidenza effettuale, e non semplicemente ipotetica ed eventuale, dell'atto nella sfera giuridica del ricorrente.

Vale a dire che, in sintesi, può avere titolo a che un giudice amministrativo si pronunci sul merito di un ricorso soltanto chi faccia valere una lesione recata in modo diretto e attuale a un proprio interesse personale e attuale, protetto dall'ordinamento, e abbia un interesse – anch'esso personale e attuale – alla pronuncia richiesta.

Poiché, per tutto quanto sopra precisato, nel caso in esame non sussiste il requisito della attualità della lesione, il ricorso non può che essere dichiarato inammissibile.

5. Ad ogni modo, per completezza, rileva il Collegio che la domanda di parte ricorrente è altresì infondata nel merito.

Si evidenzia sinteticamente, in relazione al primo motivo di ricorso, che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è competente per tutte le funzioni spettanti allo Stato in materia di politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori, dell'adeguatezza del sistema previdenziale e delle politiche sociali, con particolare riferimento alla prevenzione e riduzione delle condizioni di bisogno e disagio delle persone e delle famiglie.

Con la circolare *de qua* si è limitato a dettare disposizioni interpretative delle norme di legge, evitando di attribuire qualsiasi qualificazione al rapporto in questione e, limitandosi a descrivere, in termini fenomenici, i contenuti della legge, senza integrarne in alcun modo il contenuto.

In relazione alla seconda e terza censura, osserva il Collegio che la norma si riferisce espressamente ai “*contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative*”: pertanto, a prescindere dal fatto che l'organizzazione sia una sola o più di una, la parte contrattuale deve essere maggiormente rappresentativa.

E la ricorrente non ha fornito questa prova.

Peraltro, la tutela dei rider è esplicitamente assunta tra i fini di tutela che le organizzazioni aderenti a CGIL, CISL e UIL si sono date, insieme alle rappresentanze del sindacalismo autonomo di base, nell'ambito di quella categoria merceologica, secondo una scelta libera di determinazione del perimetro dell'azione rappresentativa e contrattuale (art. 39, comma 1, Cost.)

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile, nei sensi di cui in motivazione.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che si liquidano in euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 4 D.L. n. 28/2020 e dall'art. 25 D.L. n. 137/2020 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Ferrazzoli

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia