



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**  
**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. Amm., sul ricorso numero di registro generale 6554 del 2024, proposto da:

xxx S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Albanese, Corrado Diaco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via dei Mille,40;

***contro***

Ispettorato del Lavoro Area Metropolitana Napoli, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ispettorato Nazionale del Lavoro Direzione Interregionale del Sud Napoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Ispettorato Nazionale del Lavoro, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

***e con l'intervento di***

ad adiuvandum:

GI Group S.p.A. (di seguito GI Group), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giorgio Lezzi, Federica Fischetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento:*

- del verbale di primo accesso ispettivo n. 553-569-525 del 17 dicembre 2024;
- del provvedimento di sospensione, ex art. 14 D. Lgs. n. 81 del 2008, entrambi adottati dall'Ispettorato del Lavoro dell'Area Metropolitana di Napoli;
- di ogni altro provvedimento presupposto, connesso o consequenziale, comunque lesivo degli interessi della ricorrente.

nonché

per l'accertamento del diritto al risarcimento dei danni subiti e subendi come conseguenza dell'illegittima sospensione ex art. 14 d. lgs n. 81 del 2008 del punto vendita “Zara” sito nel Centro Commerciale “Vulcano Buono” in Nola, via Boscofangone snc nella misura che verrà determinata in corso di causa o, in ulteriore subordine, da determinarsi anche in via equitativa, con conseguente condanna al pagamento della relativa somma.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ispettorato del Lavoro Area Metropolitana Napoli, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro Direzione Interregionale del Sud Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2025 il dott. Gianmario Palliggiano, presenti gli avv. Diaco e Albanese per la parte ricorrente, l'avv. dello Stato A. Speranza per il Ministero del Lavoro, l'avv. Diaco, su delega dell'avv. Lezzi, per la GI Group spa.;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1.- Con l'odierno ricorso, notificato e depositato il 19 dicembre 2024, xxx s.r.l. ha impugnato, per l'annullamento, previa richiesta di sospensione cautelare anche inaudita altera parte, il provvedimento col quale l'Ispettorato territoriale del lavoro, Area Metropolitana di Napoli, aveva irrogato la sanzione della sospensione, ai sensi dell'art. 14 d. lgs. n. 81/2008, delle attività del punto vendita di Nola, in via Boscofangone snc.

La sanzione sospensiva è stata disposta poiché funzionari dell'Ispettorato, a seguito di sopralluogo effettuato il 17 dicembre 2024 presso il menzionato punto vendita, avevano riscontrato l'impiego di personale in assenza della preventiva rituale comunicazione d'instaurazione del rapporto di lavoro, in misura pari o superiore al 10% del totale dei dipendenti presenti nell'unità commerciale in questione, come richiesto dalla normativa vigente.

2.- La ricorrente ha dedotto le seguenti censure:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 d. lgs. 81/2008 anche in relazione alla nota del Ministero del Lavoro prot. n. 8371 del 21 dicembre 2007. Difetto assoluto dei presupposti. Violazione dei principi generali che regolano l'azione amministrativa. Eccesso di potere per illegittimità dell'istruttoria e sviamento.

Il verbale si fonda su un palese travisamento dei fatti ed assenza dei presupposti, considerato che, contrariamente a quanto riportato, non è vero che i quattro lavoratori presenti presso il punto vendita di Nola abbiano operato in nero, essendo stati regolarmente assunti da GI Group, agenzia intermediaria, con un contratto a termine per somministrazione di lavoro a tempo determinato ai sensi degli artt. 30 e seguenti d. lgs. 81/2008.

Le sottoscrizioni ai contratti - da parte sia di GI Group sia dei singoli lavoratori - sono state

apposte in via elettronica e dalle marche temporali delle firme emerge il perfezionamento dei rapporti di lavoro in una fase antecedente il momento della

contestazione, non potendosi ritenere che lavoratori regolarmente assunti possano essere considerati in nero.

2) Con riferimento all'omessa verbalizzazione: violazione e falsa applicazione dell'art. 14 D.lgs. 81/2008 anche in relazione alla nota del Ministero del Lavoro prot. n. 8371 del 21 dicembre 2007. Difetto assoluto dei presupposti. Violazione dei principi generali che regolano l'azione amministrativa. Eccesso di potere per illegittimità dell'istruttoria e sviamento.

È attestato dalla documentazione in atti che sia i dipendenti di xxx sia i quattro lavoratori interinali, abbiano comunicato agli Ispettori l'esistenza del contratto di assunzione con GI Group, senza che di ciò sia stata data alcuna evidenza nel verbale impugnato.

3.- Con decreto presidenziale n. 2744 del 21 dicembre 2024, è stata accolta la richiesta di sospensione urgente del provvedimento impugnato.

Le amministrazioni intimete si sono costituite in giudizio con atto depositato il 3 gennaio 2025; con memoria depositata il successivo 10 hanno eccepito, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nella questione controversa in favore del giudice ordinario.

Nel merito hanno comunque chiesto il rigetto del ricorso.

4.- GI Group ha proposto atto di intervento ad adiuvandum, notificato e depositato l'11 gennaio 2025 e depositato argomentato per la fondatezza del ricorso per il quale ha chiesto l'accoglimento.

Riguardo al proprio atto d'intervento in giudizio, fa presente di essere titolare di una posizione giuridica qualificata, collegata e dipendente da quella di xxx, rivolta all'annullamento degli atti impugnati i quali, oltre a provocare l'ingiusta sospensione dell'attività della ricorrente presso il punto vendita, influiscono anche sulle modalità attraverso cui le agenzie di somministrazione

sono chiamate ad eseguire le comunicazioni obbligatorie dei relativi contratti.

5.- La causa è stata discussa all'udienza camerale del 15 gennaio 2024, ai fini della decisione in sede collegiale sull'istanza cautelare.

A conclusione della discussione, il Collegio, previo avviso alle parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., ha trattenuto la causa per deciderla con sentenza in forma semplificata ravvisando la sussistenza dei presupposti di legge.

6.- In via preliminare va affrontata l'eccezione, sollevata dalla difesa erariale, di difetto di giurisdizione nella materia controversa.

L'eccezione è infondata.

Per fattispecie analoghe alla presente, condivisa giurisprudenza ha affermato (Cons. Stato, Sez. III, 15 giugno 2020, n. 3832; CGARS, Sez. Un., 26.6.2023, n. 332) che «dev'essere disattesa la censura con cui il Ministero appellante deduce l'insussistenza della giurisdizione amministrativa sulla presente controversia, siccome attinente a un provvedimento preordinato all'emanazione di una sanzione amministrativa e, come tale, attribuita alla potestà cognitiva del giudice ordinario ai sensi degli artt. 22 e 22-bis l. n. 689 del 1981. La giurisdizione attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria dalle suddette disposizioni resta, infatti, circoscritta alle sole opposizioni avverso le ordinanze-ingiunzione di irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, e non anche a provvedimenti diversi, ancorché attinenti alla medesima funzione repressiva di illeciti amministrativi (Cons. St., sez. V, 3 febbraio 2015, n.506). Ne consegue che controversie, quale quella in esame, aventi ad oggetto atti aventi contenuto dispositivo diverso dall'ingiunzione di una sanzione pecuniaria devono intendersi estranee all'ambito della giurisdizione ordinaria descritto (con un lessico chiaro, tassativo e insuscettibile di esegesi estensive o analogiche) dagli artt. 22 e 22-bis l. n.689 del 1981» (Cons. Stato. Sez. III, n. 700/2017).

6.4. Il Collegio condivide siffatta conclusione. Più a monte rileva che il provvedimento di sospensione in parola associa ad una funzione latamente

sanzionatoria, una funzione più specificatamente cautelare, subordinata ad una valutazione discrezionale dell'amministrazione (gli organi di vigilanza... "possono", recita l'art. 14 cit.). La natura anche cautelare del provvedimento è comprovata dall'attribuzione allo stesso organo di vigilanza, del potere di revoca, al verificarsi di alcune condizioni, tra le quali, ad es., la "regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria".

6.5. Siffatte considerazioni conducono alla giurisdizione del giudice amministrativo. Infatti: a) si è dinanzi ad un pubblico potere in funzione sanzionatoria e cautelare il cui esercizio è contraddistinto da margini di valutazione discrezionale; b) si tratta comunque di sanzioni non sussumibili, in quanto non pecuniarie, nella giurisdizione esclusiva del giudice ordinario giusto quanto previsto dall'art. 22 della legge 689/81; c) la posizione del sanzionato è qualificabile come di interesse legittimo essendo comunque il potere finalizzato alla cura dell'interesse pubblico alla salute e sicurezza dei lavoratori attraverso lo stimolo alla loro regolarizzazione).>>

Le considerazioni di cui sopra, condivise dal Collegio, conducono alla giurisdizione del giudice amministrativo, in linea con orientamento già espresso in questo senso da questo TAR (cfr., Sez. VI, 9 dicembre 2021, n. 2106; 4 aprile 2024, n. 654). Occorre infatti considerare che:

a) si è dinanzi ad un pubblico potere in funzione sanzionatoria e cautelare il cui esercizio è contraddistinto da margini di valutazione discrezionale.

b) Si tratta comunque di sanzioni non sussumibili, in quanto non pecuniarie, nella giurisdizione esclusiva del giudice ordinario, giusto quanto previsto dall'art. 22 della legge 689 del 1981. La giurisdizione attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria dalle suddette disposizioni resta, infatti, circoscritta alle sole opposizioni avverso le ordinanze-ingiunzione di irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, e non anche a provvedimenti diversi, ancorché

attinenti alla medesima funzione repressiva di illeciti amministrativi (Cons. St., sez. V, 3 febbraio 2015, n.506).

c) La posizione del sanzionato è qualificabile come di interesse legittimo essendo comunque il potere finalizzato alla cura dell'interesse pubblico alla salute ed alla sicurezza dei lavoratori attraverso lo stimolo alla regolarità del rapporto di lavoro.

7.- Ciò chiarito in punto di giurisdizione, può passarsi all'esame delle questioni di merito.

Le due censure possono affrontarsi in via unitaria in relazione ai profili di connessione dei relativi contenuti.

Il ricorso è fondato.

Tra la società GI Group e la ricorrente xxx erano intercorrenti rapporti stabili perfezionati, da ultimo, il 6 dicembre 2024, quindi in via antecedente alle circostanze all'origine del presente contenzioso, tramite un Accordo quadro di collaborazione per l'erogazione di servizi di somministrazione.

In attuazione dell'Accordo quadro, tra le due società erano stati perfezionati regolari contratti di somministrazione di mano d'opera, tra cui quelli relativi ai quattro lavoratori interinali oggetto di contestazione da parte dell'Ispettorato.

Infine, tra la società GI Group ed i lavoratori erano stati perfezionati contratti di assunzione.

L'Ispettorato contesta che, per i lavoratori interinali, <<a seguito di consultazione delle banche dati istituzionali veniva verificata l'assenza della preventiva C.O. di assunzione dei lavoratori indicati ai nn. 1 -2 3- 4 della Sez. I del presente verbale, pertanto da considerarsi "in nero">>.

Ciò non tiene tuttavia conto che, per i lavoratori interinali, non si deve effettuare la preventiva comunicazione, tanto più che i contratti tra la società GI Group e i quattro lavoratori interinali sono stati regolarmente sottoscritti prima dell'inizio dell'attività lavorativa e comunque prima dell'accesso ispettivo.

Occorre infatti ricordare che, ai fini della comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro per le ipotesi di somministrazione, dev'essere utilizzato il modulo Unificato Somm (UNISOMM) che le agenzie di lavoro interinale hanno l'obbligo di inviare entro il giorno 20 del mese successivo quello della sottoscrizione del contratto, come stabilito dall'art. 4-bis d. lgs 181/2000. La chiara prescrizione del legislatore trova peraltro conferma nella nota prot. n. 8371 del 21 dicembre 2007, art. 5.2, del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale nonché nella Circolare ministeriale n. 13 del 9 aprile 2009. Per questo aspetto, non si manifestano le irregolarità riscontrate dagli Ispettori, posto che le comunicazioni sono state ritualmente trasmesse il 17 dicembre 2024, lo stesso giorno di assunzione in data 17 dicembre 2024.

Tra l'altro, i contratti di somministrazione non nascono a caso ma si inseriscono nell'ambito del menzionato Accordo quadro del 6 dicembre 2024, con il quale xxx e GI Group si erano accordate perché quest'ultima mettesse a disposizione della prima risorse interinali.

Non è rilevante il fatto che la PEC del 17 dicembre 2024 sia pervenuta dalla società GI Group e non dalla ricorrente xxx.

In primo luogo, ciò è giustificato proprio dall'Accordo quadro che legittimava GI Group a trasmettere all'Ispettorato la documentazione a comprova dei rapporti di lavoro, come anche l'obbligo di inviare i moduli UNISOMM in nome e per conto della xxx.

8.- Per quanto sopra, il ricorso va accolto con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Va invece respinta la richiesta di accertamento del diritto al risarcimento dei danni asseritamente subiti e di conseguente condanna delle amministrazioni adite; al riguardo l'accoglimento, con decreto presidenziale n. 2744 del 21 dicembre 2024, della richiesta di misure cautelari monocratiche urgenti, ha neutralizzato il rischio di ricadute patrimoniali negative derivanti

dall'esecuzione del provvedimento di sospensione delle attività commerciali, ricadute per le quali, anche laddove si fossero comunque verificate, la società ricorrente non ha prodotto alcuna documentazione.

9.- Le spese vanno in parte compensate, in relazione al rigetto della richiesta risarcitoria, ed in parte imputate alle amministrazioni intimare, soccombenti sulla richiesta di annullamento degli atti impugnati, con equa determinazione delle stesse come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- accoglie la domanda impugnatoria e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati;
- rigetta la richiesta di risarcimento del danno.

Compensa in parte le spese del giudizio e per il resto condanna le amministrazioni intimare alla loro corresponsione, determinata nella misura di € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge e rimborso, per la metà, del contributo unificato.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere, Estensore

Fabio Di Lorenzo, Primo Referendario

L'ESTENSORE  
Gianmario Palliggiano

IL PRESIDENTE  
Vincenzo Salamone

## IL SEGRETARIO