

Pubblicato il 12/03/2018

**N. 02733/2018 REG.PROV.COLL.
N. 07167/2017 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 7167 del 2017,
integrato da motivi aggiunti, proposto da:

M & G Coop. Multiservizi, in persona del legale
rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati
Francesco Saverio Marini e Andrea Sticchi Damiani, con
domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Saverio
Marini, in Roma, via di Villa Sacchetti n. 9;

contro

Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro - Anpal,
Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – I.N.P.S., Istituto
Nazionale della Previdenza Sociale – I.N.P.S. – Direzione
Regionale del Lazio, Istituto Nazionale per l'Assicurazione

Contro Gli Infortuni Sul Lavoro – I.N.A.I.L., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., non costituiti in giudizio;
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Inps, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Patrizia Ciacci e Angelo Bellaroba, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Patrizia Ciacci in Roma, via Cesare Beccaria n. 29;

Inail, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Moretti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza delle Cinque Giornate n. 3;

nei confronti di

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – I.N.P.S. – Sede di Roma Tiburtino non costituito in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:
del provvedimento assunto dal Direttore generale dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, di cui al prot. n. 9132 del 4.7.2017, con cui è stata prorogata la sospensione della ricorrente dall'autorizzazione provvisoria all'esercizio dell'attività di somministrazione e di lavoro e dalla relativa

iscrizione alla sezione I dell'Albo informatico di cui al d.lgs. n. 276 del 2003;

nonché di ogni atto presupposto, connesso e conseguente, e, in particolare, del provvedimento di sospensione della ricorrente dall'autorizzazione provvisoria all'esercizio dell'attività di somministrazione e di lavoro e dalla relativa iscrizione alla sezione I dell'Albo informatico di cui al d.lgs. n. 276 del 2003, adottato dal Direttore generale dell'A.N.P.A.L. con atto di cui al prot. n. 52 del 13.4.2017;

per l'accertamento dell'illegittimità del D.U.R.C. irregolare emesso nei confronti della Società ricorrente in riscontro alla richiesta del 13.6.2017 e pure a seguito della regolarizzazione effettuata in data 15-16 giugno 2017, pubblicato sul portale D.U.R.C. on-line in data 13 luglio 2017;

per quanto riguarda i motivi aggiunti del 16\10\2017:

dell'atto adottato dall'A.N.P.A.L. di cui al prot. n. 0000121 del 31.7.2017, con il quale è stata disposta la revoca dell'autorizzazione provvisoria all'esercizio di tutte le attività di somministrazione, rilasciata alla ricorrente con provvedimento di cui al prot. n. 294 del 10.10.2017, e la contestuale cancellazione dall'Albo delle Agenzie di Somministrazione;

nonchè di ogni atto presupposto, connesso e conseguente, e, in particolare, i) della comunicazione dell'I.N.P.S. del 27.7.2017 recante il D.U.R.C. negativo del 13.7.2017, non inoltrata alla Società in riscontro all'istanza di accesso; ii) della

comunicazione dell'I.N.A.I.L. del 28.7.2017, non inoltrata alla Società in riscontro all'istanza di accesso; iii) delle comunicazioni dell'Ispettorato nazionale del lavoro di cui al prot. nn. 6848 e 6884 del 27.7.2017, atti tutti assunti a presupposto del provvedimento impugnato; iv) delle comunicazioni inviate via P.E.C. dall'I.N.A.I.L. alla ricorrente in data 28.7.2017, recanti un invito a regolarizzare senza contenuto, e il diniego del rilascio della certificazione di regolarità; v) della P.E.C. inviata alla ricorrente dall'A.N.P.A.L. in data 3.8.2017, in cui si comunica il trattenimento del deposito cauzionale di € 350.000 versato al momento dell'autorizzazione ai sensi del d.lgs. n. 276 del 2003; nonché per l'accertamento dell'erroneità/illegittimità del D.U.R.C. irregolare emesso nei confronti della Società ricorrente in riscontro alla richiesta del 13.6.2017 e pur a seguito della regolarizzazione effettuata in data 15-16 giugno 2017, pubblicato sul portale D.U.R.C. on-line in data 13 luglio 2017 e comunicato all'A.N.P.A.L. con la richiamata nota del 27.7.2017;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'I.n.p.s. e dell'I.n.a.i.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2017
la dott.ssa Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i
difensori come specificato nel verbale;

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

1 - La società M & G Coop. Multiservizi ha impugnato con il ricorso introduttivo del presente giudizio il provvedimento del Direttore generale dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (di seguito solo A.N.P.A.L.), di cui al prot. n. 9132 del 4.7.2017, con cui è stata prorogata la sospensione della ricorrente dall'autorizzazione provvisoria all'esercizio dell'attività di somministrazione e di lavoro e dalla relativa iscrizione alla sezione I dell'Albo informatico di cui al d.lgs. n. 276 del 2003 nonché il presupposto provvedimento di sospensione, di cui all'atto del medesimo Direttore prot. n. 52 del 13.4.2017 e ha chiesto l'accertamento dell'illegittimità del D.U.R.C. irregolare emesso nei suoi confronti in riscontro alla richiesta del 13.6.2017 e pure a seguito della regolarizzazione effettuata in data 15-16 giugno 2017, pubblicato sul portale D.U.R.C. on-line in data 13 luglio 2017.

La società ha premesso, in punto di fatto, che:

- è una società cooperativa finalizzata allo svolgimento dell'attività di somministrazione di lavoro di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 276 del 2003 e, oltre alle sedi centrali di Roma, dispone di altre 9 sedi dislocate su tutto il territorio nazionale;

- l'attività viene svolta principalmente tramite la sottoscrizione di contratti di somministrazione a tempo determinato, tramite è fornita manodopera su espressa richiesta della società utilizzatrice di tal che il dipendente somministrato viene regolarmente assunto dalla ricorrente con contratto individuale di somministrazione, al quale viene applicato il C.C.N.L. di riferimento della società utilizzatrice, riconoscendo allo stesso il trattamento retributivo e contributivo con riferimento al livello di inquadramento corrispondente;
- ha all'attivo allo stato circa 200 contratti di somministrazione sottoscritti con altrettante ditte utilizzatrici, in cui vengono impiegati circa 400 dipendenti, nonché soci lavoratori della Cooperativa;
- in data 5.10.2016, ha chiesto al Ministero del Lavoro l'autorizzazione provvisoria allo svolgimento delle attività di somministrazione di lavoro, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), e dell'art. 4, comma 1, lett. a) e comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, e dell'art. 5 del d.m. 23 dicembre 2003;
- con provvedimento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione di cui al prot. n. 294 del 10.10.2016, è stata autorizzata all'esercizio provvisorio dell'attività di somministrazione di lavoro di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 276 del 2003, e contestualmente

è stata iscritta alla sezione I dell'Albo Informatico della Agenzie del lavoro, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs.;

- in data 7.3.2017 l'A.N.P.A.L., istituita con il d.lgs. n. 150 del 2015 e succeduta alla predetta Direzione Generale del Ministero, le ha notificato l'atto di diffida di cui al prot. n. 2799, evidenziando come all'esito degli accertamenti di competenza, svolti in coordinamento con ulteriori verifiche ispettive disposte dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, fossero emersi profili di criticità nello svolgimento dell'attività di somministrazione, con particolare riferimento a reiterate inadempienze contributive e all'omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei dipendenti;

- è stata dunque invitata a inviare una relazione descrittiva delle attività svolte a partire dal conseguimento dell'autorizzazione, cui ha dato riscontro con la P.E.C. del 5.4.2017, inviando la dettagliata relazione con le informazioni richieste e ha dato atto di avere completamente regolarizzato la posizione con l'I.N.P.S. e che il mancato rilascio del D.U.R.C. regolare dipendeva e esclusivamente da disguidi interni all'I.N.P.S., più volte contattato per risolvere il problema consistente nella circostanza che i flussi uniemens accumulati - riferiti a contributi denunciati e versati - non sarebbero stati smistati dall'Ente ai singoli lavoratori;

- con atto di cui al prot. n. 52 del 13.4.2017, ricevuto in data 21.4.2017, l'A.N.P.A.L. ha disposto la sospensione della ricorrente dall'iscrizione all'Albo informatico e dall'autorizzazione provvisoria, rilevando che, dal riscontro alla diffida, non sarebbero emersi chiarimenti o documentazione *“a supporto di irregolarità sanate o atti interlocutori a ciò finalizzati con le competenti autorità (TTL e INPS)”*, e considerando, in particolare, *“che alla data del presente atto non risulta ancora sanata la posizione previdenziale della Società e, dunque, la sua regolarità contributiva”* e, inoltre, la cooperativa non avrebbe dato adeguato riscontro alle criticità inerenti il trattamento dei lavoratori addetti ai call center, il rapporto intercorrente con la società M&G Holding s.r.l., non abilitata alla somministrazione, il mancato versamento dei fondi per la formazione e integrazione del reddito ex art. 5, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 276 del 2003;

- la Cooperativa è stata, quindi, contestualmente invitata ad adeguarsi alle richieste dell'Agenzia entro i successivi 60 giorni, pena la revoca dell'autorizzazione;

- si è, quindi, attivata immediatamente sia per riscontrare compiutamente quanto richiesto dall'A.N.P.A.L. sia per definire definitivamente le criticità inerenti la posizione contributiva;

- quanto alla regolarizzazione della posizione contributiva, già a seguito di notifica di verbale di accertamento ispettivo n.

2016014498/DDL del 20.2.2017 dell'Ispettorato territoriale del lavoro di Roma, con cui la società veniva diffidata a pagare la somma totale di € 866.835,84 inerenti il periodo dal 1.10.2012 al 31.10.2012, e a fronte del rischio della sopravvenienza di altri verbali simili, la ricorrente aveva contattato ripetutamente gli uffici dell'I.N.P.S., al fine di superare definitivamente la situazione debitoria;

- dopo un primo incontro in data 9.3.2017 presso la Sede Inps Tiburtino, in cui la Cooperativa veniva invitata a rivolgersi al Servizio Informatico I.N.P.S. per probabili problemi di natura telematica nell'acquisizione dei dati, quest'ultima cercava ripetutamente un contatto o un appuntamento con i funzionari competenti dell'Ente, specie a seguito della ricezione del provvedimento di sospensione dell'autorizzazione provvisoria;

- finalmente, a seguito di incontri in data 23.5.2017 e 25.5.2017, la ricorrente aveva ottenuto dall'I.N.P.S. il resoconto della situazione debitoria globale, comprese le somme già passate alla riscossione; in particolare: i) le somme non iscritte a ruolo sono state quantificate con la ratifica del funzionario I.N.P.S. in € 830.902,99; ii) le somme iscritte a ruolo sono state quantificate in € 643.507,47 tra capitale, interessi e compensi di riscossione;

- con riferimento alle somme non iscritte a ruolo, la ricorrente formalizzava domanda e atto di impegno per il pagamento

dilazionato dei contributi in fase amministrativa (prot. I.N.P.S. n. 7013.29/05/2017/0051537), che veniva accolta in data 13.6.2017 (dilazione in 24 rate per complessivi € 1.339.217,00 incluse sanzioni civili e interessi); in pari data la Cooperativa provvedeva al pagamento della prima rata di importo pari a € 110.869,00;

- con riferimento alle somme iscritte a ruolo, la ricorrente presentava a Equitalia istanza di rateazione prot. n. 3739811 del 29.5.2017, che veniva accolta con un piano di ammortamento di 72 rate; in data 9.6.2017 la ricorrente provvedeva dunque al pagamento della prima rata;

- in data 13.6.2017 la ricorrente presentava quindi nuova richiesta di D.U.R.C., alla quale, sorprendentemente, seguiva un ulteriore preavviso di D.U.R.C. irregolare, con invito alla regolarizzazione per ulteriori € 778.076,99, non compresi nel precedente piano di dilazione (sebbene i funzionari I.N.P.S. avessero ratificato che lo stesso comprendesse l'intero ammontare delle somme non iscritte a ruolo);

- nell'intento di risolvere definitivamente la situazione, specie in ragione della disposta sospensione dell'autorizzazione proprio a fronte della pretesa irregolarità contributiva, la ricorrente provvedeva tempestivamente, i successivi 15 e 16 giugno 2017, al pagamento di tutte le ulteriori somme richieste e all'adempimento delle regolarizzazioni formali;

- in data 20.6.2017 la ricorrente relazionava il tutto all'A.N.P.A.L., dando atto dell'intervenuta regolarizzazione della posizione I.N.P.S., I.N.A.I.L., e Cassa Edile di Roma e Provincia, allegando le ricevute di versamento degli F24; la ricorrente depositava altresì documentazione idonea a superare le ulteriori criticità riscontrate nel provvedimento di sospensione, e in particolare: i) l'attestato di regolarità contributiva FormaTemp (ai fini del versamento dei fondi per la formazione e integrazione del reddito ex art. 5, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 276 del 2003); ii) documentazione attestante il regolare livello di inquadramento di tutti i lavoratori come da C.C.N.L., ivi compresi gli addetti ai call center, precisando di aver proceduto a sistemare secondo il proprio livello di inquadramento tutti i lavoratori trovati intenti al lavoro dai vari enti ispettivi e contestati nei verbali di accertamento, parimenti allegati alla predetta nota di riscontro; iii) documentazione attestante l'assenza di rapporti intercorrenti tra M&G Coop. Multiservizi e la M & G Holding S.r.l.; iv) elenco di tutti i verbali di accertamento delle competenti autorità ispettive (I.T.L. e I.N.P.S.), dando atto di quali sanzioni irrogate fossero state ritualmente pagate e quali invece fossero state contestate nei modi e tempi di legge;
- con atto di cui al prot. n. 9132 del 4.7.2017, l'A.N.P.A.L. prorogava fino al 31 luglio 2017 la sospensione della ricorrente dall'autorizzazione alla somministrazione di lavoro e

dall'iscrizione all'Albo informatico, dando atto della “*necessità di verificare la documentazione da Voi consegnata a mano il giorno 20 giugno u.s., nonché di ricevere ulteriore documentazione e notizie da altri uffici pubblici*”;

- alla data del 4 luglio 2017, infatti, nonostante il tempestivo adempimento dell'invito a regolarizzare, il D.U.R.C. risultava ancora in verifica;

- in data 13.7.2017 veniva emesso di nuovo un D.U.R.C. irregolare, per pretesa irregolarità nel versamento di contributi e accessori I.N.P.S. pari a € 82.506,79, e per pretesa irregolarità nel versamento di contributi e accessori I.N.A.I.L. pari a € 10.000.

Tanto premesso in punto di fatto, la ricorrente ha dedotto, in punto di diritto, l'illegittimità degli atti impugnati per i seguenti motivi di censura:

1 - *ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI PROROGA DELLA SOSPENSIONE PER VIOLAZIONE DI LEGGE: VIOLAZIONE DELL'ART. 21-QUATER, DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990. VIOLAZIONE DELL'ART. 7 DEL D.M. 23.12.2003 E DELL'ART. 4 DEL D.LGS. N. 273 DEL 2003. DIFETTO DEI PRESUPPOSTI IN DIRITTO. CARENZA DI POTERE*, in quanto:

- il potere di sospensione dell'autorizzazione è previsto e regolamentato da una disciplina speciale, e in particolare

dall'art. 4 del d.lgs. n. 276 del 2003, e dall'art. 7 dell'attuativo d.m. 23 dicembre 2003;

- la normativa di riferimento di cui sopra non prevede la possibilità di proroga del provvedimento di sospensione dell'autorizzazione, ma impone all'A.N.P.A.L. di terminare l'istruttoria confermando o revocando l'autorizzazione, a tal fine verificando l'adeguamento dell'Agenzia a quanto richiesto in sede di sospensione e nel termine ivi indicato (e non inferiore a 30 giorni);

- nel caso di specie, pertanto, l'A.N.P.A.L. avrebbe dovuto verificare la documentazione depositata dalla ricorrente in data 20 giugno 2017 - dunque entro il termine di 60 giorni previsto dal provvedimento di sospensione per l'adeguamento - e all'esito adottare i provvedimenti di competenza ma non avrebbe potuto certo disporre una "proroga" della predetta sospensione;

- anche laddove volesse ritenersi che, nella materia in esame, la possibilità di prorogare la sospensione dell'autorizzazione trovi il proprio fondamento normativo nell'art. 21 *quater* della legge n. 241 del 1990, l'atto di proroga sarebbe comunque illegittimo per violazione di tale norma e dei principi elaborati in materia dalla giurisprudenza amministrativa;

- affinché il provvedimento di proroga sia legittimo è necessario che l'atto principale, i cui effetti vengono prorogati, sia ancora efficace nel momento in cui è disposta mentre, nel

caso di specie, sospensione è stata adottata in data 13.4.2017 con efficacia pari a 60 giorni e la proroga è stata adottata solo in data 4 luglio 2017, quando il provvedimento di sospensione doveva ormai ritenersi inefficace;

2 - *ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DEL PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE DELL'AUTORIZZAZIONE E DEL PROVVEDIMENTO DI PROROGA DELLA SOSPENSIONE IMPUGNATI A FRONTE DELL'ILLEGITTIMITÀ DEL DURC IRREGOLARE. INSUSSISTENZA/ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI. ILLEGITTIMITÀ DEL DURC IRREGOLARE PER VIOLAZIONE DELL'ART. 31, COMMA 8, DEL D-L. N. 69 DEL 2013, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE N. 98 DEL 2013, E DELL'ART. 4 DEL D.M. 30 GENNAIO 2015. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE, VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E BUONA FEDE. INGIUSTIZIA MANIFESTA*, in quanto:

- tanto la sospensione adottata con atto dell'A.N.P.A.L. di cui al prot. n. 52 del 13.4.2017, quanto la relativa proroga, si fondano, principalmente, sulla pretesa irregolarità contributiva della ricorrente;

- i provvedimenti di cui sopra sono illegittimi, in via derivata, a fronte dell'illegittimità del D.U.R.C. irregolare emesso ai danni

della ricorrente, da ultimo, in riscontro alla richiesta del 13 giugno 2016;

- il D.U.R.C. regolare costituisce presupposto per il mantenimento dell'autorizzazione, mentre l'irregolarità contributiva è l'espressa causa della relativa sospensione, è pertanto il T.A.R. adito è tenuto a sindacarne la legittimità, come recentemente statuito dalla Sezioni Unite della Cassazione Civile (sent. n. 8117 del 29.3.2017);

- il D.U.R.C. irregolare è illegittimo per violazione dell'art. 31, comma 8, del d-l. n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013, e dell'art. 4 dell'attuativo d.m. del Ministro del Lavoro 30.1.2015, in quanto:

-- la ricorrente, a seguito della sospensione, si era attivata a più riprese per conoscere l'esatto ammontare del proprio debito contributivo, regolarizzando tutto il pregresso e ciò nonostante, dopo la richiesta di D.U.R.C. del 13.6.2017, era stato emesso un preavviso di D.U.R.C. irregolare, con invito alla regolarizzazione ai sensi del sopracitato art. 4 del d.m. 30.1.2015, per ulteriori € 778.076,99, emesso dall'I.N.P.S. - Sede di Roma Tiburtino e nessun invito alla regolarizzazione veniva invece emesso per conto dell'I.N.A.I.L. con riferimento al quale la posizione risultante dalla precedente richiesta di D.U.R.C. del 3.5.2017 risultava regolare;

-- la ricorrente ha provveduto tempestivamente, i successivi 15 e 16 giugno 2017, al pagamento di tutte le ulteriori somme

richieste e all'adempimento delle regolarizzazioni formali;

- nonostante la ricorrente abbia regolarizzato la propria posizione entro il termine di 15 giorni dalla richiesta di regolarizzazione, è stato comunque emesso il D.U.R.C. irregolare oggetto del presente ricorso, per pretesa irregolarità nel versamento di contributi e accessori I.N.P.S. pari a € 82.506,79, e per pretesa irregolarità nel versamento di contributi e accessori I.N.A.I.L. pari a € 10.000;
- le norme sopra menzionate, che impongono il rilascio di D.U.R.C. positivo in caso di regolarizzazione nel termine;
- il discorso vale anche con riferimento alla pretesa irregolarità nei confronti dell'I.N.A.I.L., che non aveva formato oggetto di invito a regolarizzazione e che quindi non avrebbe potuto giustificare il rilascio di D.U.R.C. irregolare;
- la proroga è stata adottata in data 4 luglio 2017, quando la ricorrente aveva già provveduto ad ottemperare all'invito alla regolarizzazione del 15 giugno 2017;

3 - ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI PROROGA IMPUGNATO PER VIOLAZIONE DI LEGGE. VIOLAZIONE DELL'ART. 7 DEL D.M. 23.12.2003. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, INSUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI. DIFETTO DI MOTIVAZIONE, in quanto:

- l'A.N.P.A.L. è tenuta a informare l'interessato delle irregolarità riscontrate nell'esercizio dei poteri di vigilanza,

assegnando un termine per sanare le irregolarità o fornire eventuali chiarimenti;

- solo nel caso in cui il soggetto non ottemperi o i chiarimenti vengano ritenuti insufficienti, l'Amministrazione può disporre la revoca dell'autorizzazione e la cancellazione dall'Albo;

- nel caso di specie l'A.N.P.A.L. avrebbe dovuto concludere positivamente il procedimento di sospensione, confermando l'autorizzazione intestata alla ricorrente, avendo quest'ultima dimostrato il superamento di tutte le criticità riscontrate nel provvedimento di sospensione, entro il termine di 60 giorni da quest'ultimo assegnato;

- a fronte dell'intervenuto superamento delle criticità riscontrate con il provvedimento di sospensione, avrebbe dovuto confermare l'autorizzazione, e non certo disporre una proroga della sospensione stessa;

- la motivazione addotta a supporto e fondata sulla necessità di *“verificare la documentazione da Voi consegnata a mano il 20 giugno”* è del tutto insufficiente e illegittima, specie in considerazione del fatto che la proroga è stata adottata in data 4 luglio 2017, e quindi più di due settimane dopo la consegna della documentazione e dei chiarimenti da parte della ricorrente.

Con il successivo ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha, quindi, impugnato l'atto adottato dall'A.N.P.A.L. di cui al prot. n. 0000121 del 31.7.2017, con il quale è stata disposta la

revoca dell'autorizzazione provvisoria all'esercizio di tutte le attività di somministrazione, rilasciata alla ricorrente con provvedimento di cui al prot. n. 294 del 10.10.2016, e la contestuale cancellazione dall'Albo delle Agenzie di Somministrazione nonchè tutti gli atti presupposti.

La ricorrente ha dedotto l'illegittimità degli atti impugnati per i seguenti motivi di censura:

1 - ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI REVOCA DELL'AUTORIZZAZIONE A FRONTE DELL'ILLEGITTIMITÀ/INEFFICACIA DEL PROVVEDIMENTO DI PROROGA DELLA SOSPENSIONE PER VIOLAZIONE DELL'ART. 21-QUATER, DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990, DELL'ART. 7 DEL D.M. 23.12.2003 E DELL'ART. 4 DEL D.LGS. N. 273 DEL 2003, NONCHÉ PER DIFETTO DEI PRESUPPOSTI IN DIRITTO E PER CARENZA DI POTERE, in quanto:

- in considerazione della circostanza dell'illegittimità e comunque dell'inefficacia del provvedimento di proroga, l'A.N.P.A.L., piuttosto che disporre la revoca dell'autorizzazione, era tenuto ad avviare un nuovo procedimento di sospensione, ai sensi dell'art. 7 del d.m. 23.12.2003, e consentire all'Agenzia l'interlocuzione richiesta dalla normativa di riferimento;

2 - ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI REVOCA DELL'AUTORIZZAZIONE PER VIOLAZIONE DELL'ART. 4, D.LGS. N. 276 DEL 2003, DELL'ART. 7, DEL D.M. 23.12.2003. VIOLAZIONE DELL'ART. 7, L. N. 241 DEL 1990. VIOLAZIONE DELLE GARANZIE PARTECIPATIVE E DEL CONTRADDITTORIO. VIOLAZIONE DEL DIRITTO DI DIFESA. VIOLAZIONE ARTT. 6 E 7 CEDU, in quanto:

- l'A.N.P.A.L. avrebbe dovuto avviare *ex novo* il procedimento di cui all'art. 7 del d.m. 23.12.2003, disponendo una nuova sospensione dell'autorizzazione ai fini dell'interlocuzione con l'operatore, anche a prescindere dalla dedotta inefficacia del provvedimento di proroga del precedente atto di sospensione;
- la normativa di riferimento prevede dunque un'interlocuzione con l'operatore, che deve avere ad oggetto le criticità evidenziate nel provvedimento di sospensione, e rispetto a detti profili deve concentrarsi la successiva valutazione dell'A.N.P.A.L. ai fini del mantenimento dell'autorizzazione o della relativa revoca;
- nel caso di specie, in senso contrario, il provvedimento di revoca non si fonda affatto sulla non congruità o non satisfattività di quanto depositato dall'Agenzia in sede interlocutoria, in riscontro alle criticità evidenziate nell'atto di sospensione, bensì su fatti ed eventi successivi tanto all'adozione della sospensione (in data 13.4.2017) quanto

all'adozione della proroga (in data 4.7.2017), sui quali la ricorrente non ha mai potuto esercitare il prescritto contraddittorio procedimentale;

- con l'atto di sospensione l'A.N.P.A.L. aveva evidenziato criticità inerenti l'irregolarità contributiva della Società, il trattamento dei lavoratori addetti ai call center, il rapporto intercorrente con la società M&G Holding s.r.l., non abilitata alla somministrazione, il mancato versamento dei fondi per la formazione e integrazione del reddito ex art. 5, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 276 del 2003. E in relazione a questi profili la Cooperativa era stata invitata ad adeguarsi e a fornire chiarimenti, pena la revoca dell'autorizzazione;

- la revoca non si fonda sul mancato adeguamento rispetto alle criticità evidenziate in sede di sospensione o sulla non satisfattività dei chiarimenti forniti dall'operatore, ma trova i propri presupposti in due note dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro inviate in data 27.7.2017, nel D.U.R.C. irregolare emesso in data 13.7.2017 e comunicato all'A.N.P.A.L. il successivo 27.7.2017, e in una comunicazione dell'I.N.A.I.L. del 28.7.2017;

- si tratta di profili nuovi e diversi rispetto a quelli su cui la società era stata chiamata a fornire chiarimenti e documenti;

- il provvedimento di revoca gravato è illegittimo perché elusivo dell'art. 7, della legge n. 241 del 1990, atteso che la ricorrente non è stata messa nelle condizioni di conoscere i

presupposti sulla cui base detto atto è stato adottato, e di esercitare, rispetto ai medesimi, il proprio apporto partecipativo;

- né la funzione della comunicazione di avvio del procedimento, nella specie omessa, potrebbe ritenersi assolta dagli atti di sospensione e di relativa proroga: questi ultimi, come già eccepito, si fondano infatti su presupposti differenti;

- nemmeno potrebbe sostenersi, sotto un concorrente profilo, che la natura vincolata del provvedimento di revoca avrebbe esonerato l'Amministrazione dal comunicare l'avvio del procedimento in quanto la revoca non è un provvedimento di natura vincolata e in quanto, comunque, la partecipazione del privato ai procedimenti amministrativi è necessaria anche in relazione ad accertamenti che precedono provvedimenti vincolati;

- la violazione delle garanzie partecipative della ricorrente determina infine, sotto un ultimo profilo, la violazione degli artt. 6 e 7 della C.E.D.U. in quanto la revoca dell'autorizzazione possiede infatti natura eminentemente sanzionatoria: essa consegue a pretesi inadempimenti della normativa di riferimento, e dalla stessa discende l'automatica cancellazione dell'Agenzia dall'albo degli operatori autorizzati all'esercizio dell'attività di somministrazione di lavoro, e quindi incide in misura diretta sulla libertà di iniziativa economica e imprenditoriale dell'operatore;

3 - *ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI REVOCA IMPUGNATO PER ERRONEITÀ, ILLEGITTIMITÀ E INSUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI. VIOLAZIONE DELL'ART. 4, D.LGS. N. 276 DEL 2003, DELL'ART. 7 DEL D.M. 23.12.2004. DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA. IRRAGIONEVOLEZZA E CONTRADDITTORIETÀ. SVIAMENTO. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41, 97 E 117, COMMA 1 COST.*, in quanto:

- il provvedimento di revoca impugnato è fondato su presupposti illegittimi ed erronei, i quali comunque non avrebbero neppure potuto essere utilizzati, in alcuni casi, come fondamento della determinazione contestata;

- in primo luogo, l'A.N.P.A.L. fonda la revoca sulle comunicazioni di cui al prot. nn. 6848 e 6884 del 27.7.2017, ricevute dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dalle quali risulterebbe *“che la società non ha esercitato correttamente ed in modo conforme alla legge l'attività autorizzata ai sensi degli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 276/2003 e dei decreti ministeriali del 23 dicembre 2003 e del 5 maggio 2004 e che tuttora, in molti casi, non risulta aver ottemperato ai verbali ispettivi”*;

-- le comunicazioni in esame, acquisite dalla ricorrente a seguito di istanza di accesso agli atti, non consentono l'esercizio di un congruo e compiuto diritto di difesa. In nessuna di tali comunicazioni, infatti, sono indicati gli estremi

dei verbali ispettivi che non risulterebbero ottemperati, né, quindi, l'oggetto specifico delle violazioni riscontrate, né il periodo di riferimento;

-- tutti i Verbali di Accertamento Ispettivo di cui trattasi concernono irregolarità (non definitivamente accertate) inerenti il periodo antecedente il rilascio dell'autorizzazione e quindi non avrebbero potuto essere posti a fondamento della revoca dell'autorizzazione, la quale può essere disposta soltanto relativamente a inadempimenti commessi successivamente al rilascio dell'autorizzazione provvisoria;

-- né può ritenersi che la mancata ottemperanza ai verbali unici di accertamento, sebbene relativi a inadempimenti pregressi, sarebbe comunque circostanza rilevante ai fini del mantenimento dell'autorizzazione in quanto il Verbale unico di accertamento non è un provvedimento definitivo, ma rileva unicamente ai fini della successiva ed eventuale attivazione della pretesa contributiva attraverso la riscossione mediante ruoli da parte degli Istituti previdenziali e assicurativi per la parte di competenza, ovvero attraverso l'emissione dell'ordinanza ingiunzione, limitatamente alle sanzioni amministrative di cui alla Legge n. 689/81 da parte delle Direzioni Provinciali del Lavoro e in quanto per tutti i Verbali Unici di Accertamento notificati alla ricorrente, quest'ultima si è sempre avvalsa - quando non ottemperati o relativamente alla parte non ottemperata - della possibilità normativamente

prevista di produrre scritti difensivi ex art. 18, l. n. 689 del 1981, alla quale può conseguire l'adozione di un provvedimento di archiviazione, ovvero di un'ordinanza-ingiunzione, a sua volta impugnabile con il rimedio dell'opposizione di cui al successivo art. 22;

-- la ricorrente, con la documentazione prodotta in data 20.6.2017, aveva trasmesso all'A.N.P.A.L.

l'elenco completo di tutti i Verbali di accertamento delle competenti autorità ispettive (I.N.L. e I.N.P.S.), comprensivi sia delle sanzioni per somministrazione abusiva esercitata prima del rilascio dell'autorizzazione, sia di tutte le violazioni riscontrate e, da tale elenco, emerge che la Società ha dato ritualmente seguito a tutti i Verbali, vuoi pagando la sanzione irrogata, vuoi producendo scritti difensivi (nel caso delle sanzioni amministrative) o proponendo ricorso telematico (nel caso dei verbali dell'I.N.P.S.);

-- le note dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro non potevano essere assunte a fondamento della revoca, perché relative ad accertamenti non definitivi, e comunque inerenti violazioni commesse precedentemente al rilascio dell'autorizzazione, e in molti casi nemmeno legate a irregolarità contributive o al mancato rispetto della contrattazione collettiva di categoria, ma a violazioni meramente formali;

-- peraltro, anche nel momento in cui ha rilasciato l'autorizzazione, l'Amministrazione era ben consapevole dei

procedimenti pendenti nei confronti della ricorrente, e ciò nonostante ha accordato il titolo;

- in secondo luogo, l'A.N.P.A.L. assume a fondamento della revoca, la comunicazione dell'I.N.P.S. pervenuta in data 27.7.2017, *“in cui si certifica che il D.U.R.C. rilasciato alla società in data 13 luglio 2017 è negativo”*;

-- il provvedimento gravato è illegittimo, in via derivata, a fronte dell'illegittimità del predetto D.U.R.C. irregolare emesso ai danni della ricorrente;

-- nonostante, e sebbene l'importo complessivo afferente i piani di rateizzo concordati con I.N.P.S., I.N.A.I.L. ed EQUITALIA mensilmente corrisposto dalla ricorrente è pari a euro 122.877,00, la ricorrente continua a ricevere inviti alla regolarizzazione che per di più, pur se completamente riscontrati e adempiuti nei termini di legge, sono comunque seguiti dal rilascio di un D.U.R.C. negativo;

- in terzo luogo, l'A.N.P.A.L. fonda la revoca sulla comunicazione dell'I.N.A.I.L. del 28.7.2017, *“in cui si certifica che la situazione della società è tale da compromettere il rilascio della regolarità contributiva, anche in considerazione della non onorata proposta di rateazione dei premi assicurativi omessi o non corrisposti”*;

-- tale comunicazione è successiva tanto alla sospensione dell'autorizzazione quanto alla relativa proroga;

-- non risponde al vero, in fatto, che la ricorrente non avrebbe onorato la proposta di rateazione dei premi assicurativi omessi

o non corrisposti;

-- la società aveva provveduto al calcolo delle retribuzioni soggette a versamento e non dichiarate per gli anni dal 2012 al 2016 (quindi, ancora una volta, con riferimento al periodo precedente il rilascio dell'autorizzazione), calcolando su tali somme i premi dovuti, e inviando il tutto alla sede I.N.A.I.L. competente;

-- quest'ultima, in riscontro, con nota del 12.5.2017 aveva inviato alla Società il documento recante "*Variazione del rapporto assicurativo relativo al codice ditta n. 14859495/11*", stimando il premio dovuto in € 1.230.093,20;

-- il successivo 22.5.2017 la ricorrente aveva presentato istanza di rateizzo in n. 24 rate, accolta per silenzio assenso, e aveva provveduto in pari data al versamento della prima rata per un importo pari a € 57.034,51, e tuttora sta provvedendo al versamento delle rate mensili di pari importo;

-- ancora, successivamente la ricorrente aveva ricevuto due inviti a regolarizzare per i residui e marginali importi di € 116,35 e di € 46,40, regolarmente pagati come da quietanze inviate allo stesso I.N.A.I.L.;

-- a conferma di quanto detto, del resto, il D.U.R.C. emesso in data 3.6.2017 - precedente a quello qui gravato - conteneva l'attestazione di regolarità per quanto riguarda l'I.N.A.I.L.;

-- parimenti illegittima è la determinazione dell'I.N.A.I.L. di non rilasciare l'attestazione di regolarità "*in presenza di verbali di*

accertamento da parte di altri Enti per svariate violazioni delle disposizioni riguardanti il rapporto assicurativo”, comunicata alla Società in data 28.7.2017, unitamente a un invito a regolarizzare senza alcun contenuto in quanto la normativa di riferimento non consente, infatti, di rifiutarsi di rilasciare l’attestato di regolarità, ma impone all’Amministrazione di consentire all’operatore di regolarizzare la propria posizione entro 15 giorni (art. 4, d.m. 30.1.2015);

-- l’I.N.A.I.L. era tenuta a inviare l’invito a regolarizzare per gli importi già accertati, rilasciando l’attestato di regolarità in caso di ottemperanza agli stessi, a nulla potendo rilevare la presenza di verbali di accertamento, come visto non ancora definitivi; in altri termini, la possibile sussistenza di premi non versati, se non ancora accertata in via definitiva, non può essere causa ostativa al rilascio dell’attestazione di regolarità e tanto più che il D.U.R.C. è rilasciato a termine;

4 - ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI REVOCA IMPUGNATO PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ, NONCHÉ PER VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI CUI ALL’ART. 21-NONIES, L. N. 241 DEL 1990. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41, 97 E 117, COMMA 1, COST., ANCHE IN RELAZIONE ALL’ART. 1, DEL 1° PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA CEDU, in quanto:

- il provvedimento di revoca impugnato non supera, sotto nessun profilo, il test di proporzionalità;
- la misura della revoca è stata complessivamente disposta in ragione di violazioni che la ricorrente avrebbe posto in essere prima del conseguimento dell'autorizzazione;
- si è anche dato prova a livello documentale del costante impegno della ricorrente, a seguito dell'autorizzazione, di risolvere tutte le criticità pregresse, appunto sollecitando a più riprese gli uffici I.N.P.S. e I.N.A.I.L. per conoscere la propria esposizione debitoria globale, formalizzando e ottemperando ai piani di rateizzo concordati (anche con riferimento alle somme passate alla riscossione) e tutte le somme non ricomprese (illegittimamente) in quei piani di rateizzo, e successivamente richieste dagli Enti;
- la misura della revoca non si mostra: né idonea, perché non assolve all'obiettivo di garantire la legittimità dell'attività autorizzata; né necessaria, ben potendo l'A.N.P.A.L. raggiungere lo scopo perseguito attraverso controlli sull'attività successiva, e non precedente, al conseguimento dell'autorizzazione; né tantomeno adeguata rispetto allo scopo, considerato che, per effetto dell'atto gravato, alla ricorrente è preclusa definitivamente la possibilità di esercitare l'attività di somministrazione;
- l'Amministrazione non ha neppure tenuto conto delle gravose conseguenze che tale provvedimento comporta non

solo per la Società, ma anche per i circa 9 mila lavoratori dalla stessa impiegati atteso che a seguito del provvedimento di revoca la società si è vista costretta a risolvere tutti i contratti di somministrazione in essere, e a licenziare i propri dipendenti per impossibilità sopravvenuta della prestazione;

- considerato che la situazione della società era ben nota all'A.N.P.A.L. al momento del rilascio dell'autorizzazione, il provvedimento in esame si qualifica, al di là del *nomen iuris*, a tutti gli effetti come annullamento in autotutela di tale atto di autorizzazione;

- come tale, esso è illegittimo perché carente dei presupposti normativamente previsti in particolare non solo e non tanto all'illegittimità dell'atto annullato (ossia l'autorizzazione) quanto in particolare al bilanciamento degli opposti interessi in rilievo;

- il provvedimento impugnato viola il diritto di proprietà della ricorrente, come riconosciuto e tutelato dall'art. 1, del 1° Protocollo addizionale alla C.E.D.U. atteso che la redditualità connessa all'autorizzazione, in quanto propedeutica all'esercizio dell'attività di somministrazione, costituisce senz'altro un "*valore patrimoniale*" tutelabile ai sensi dell'art. 1 del 1° Protocollo e le garanzie approntate dall'art. 1 del primo protocollo sono invocabili, secondo la Corte di Strasburgo, anche in materia di diritti patrimoniali derivanti da autorizzazioni e concessioni amministrative;

- il provvedimento impugnato, revocando l'autorizzazione della ricorrente per cause pregresse - e nemmeno definitivamente accertate - rispetto al conseguimento dell'autorizzazione stessa, senza tener conto degli impegni formalizzati e correntemente ottemperati con I.N.P.S., I.N.A.I.L. ed EQUITALIA, e senza alcuna verifica circa la legittimità dell'attività esercitata post autorizzazione, si pone in violazione delle garanzie imposte dalla disposizione convenzionale in esame;

- secondo la Corte E.D.U., pur nella sussistenza di una causa di pubblico interesse che legittimi la compressione dei diritti di cui all'art. 1, è comunque necessario garantire un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della Comunità e le esigenze individuali di tutela dei diritti fondamentali, assicurando un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito dalle misure restrittive della proprietà.

L'A.R.P.A.L., l'I.N.P.S. e l'I.N.A.I.L. si sono costituiti in giudizi depositando memorie difensive con le quali hanno dedotto in via preliminare l'inammissibilità del ricorso nonché la sua infondatezza nel merito, chiedendone il rigetto.

La ricorrente ha controdedotto con la memoria di cui da ultimo dell'1.12.2017.

Alla c.c. del 5 dicembre 2017 il ricorso è stato trattenuto per la decisione, alla presenza dei difensori delle parti come da

separato verbale di causa, ai fini della definizione con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a. nella ritenuta sussistenza dei presupposti di legge e previo avviso a verbale alle parti.

2 - Quanto alle eccezioni preliminari in rito di cui agli scritti difensivi delle parti resistenti, valgono le considerazioni di cui di seguito.

Con una prima eccezione è stato il difetto di legittimazione passiva di I.N.P.S. e dell'I.N.A.I.L., assumendo la loro estraneità rispetto ai provvedimenti emessi dall'A.N.P.A.L. che sarebbero frutto della sua relativa attività di competenza esclusiva.

L'eccezione è infondata e deve essere respinta atteso che tanto la sospensione quanto la revoca dell'autorizzazione, impugnate in via principale con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti, assumono quale presupposto la mancata attestazione di regolarità contributiva della società e, in particolare, la revoca si fonda sul D.U.R.C. irregolare emesso ai danni della cooperativa ricorrente in data 13.7.2017 e sulla comunicazione con cui l'I.N.A.I.L. ha negato la possibilità di attestare la regolarità della ricorrente, ricevuti i quali, secondo quando rilevato testualmente nel provvedimento impugnato, il provvedimento di revoca assume natura vincolata.

Ed è in considerazione delle predette circostanze che la ricorrente ha contestato la correttezza del D.U.R.C. e della

comunicazione I.N.A.I.L., convenendo a tal fine in giudizio l'I.N.P.S. e l'I.N.A.I.L..

Con una seconda eccezione, l'A.N.P.A.L. contesta l'inammissibilità per tardività del ricorso

introdotto, con riferimento all'impugnazione della sospensione originaria dell'autorizzazione (poi prorogata), in quanto proposto in data 26.7.2017 a fronte dell'adozione del provvedimento in data 21.4.2017.

Si premette, al riguardo, che la sospensione in via amministrativa concreta un provvedimento di autotutela decisoria "di specie cautelare" in relazione al quale è imprescindibile il requisito della durata temporanea con la conseguente necessità della prefissazione di un termine (il quale è, appunto, da ritenersi strumentale all'esigenza di salvaguardia della certezza della posizione giuridica delle parti) alla scadenza del quale l'atto perde automaticamente i suoi effetti, salva la proroga del termine di sospensione ai sensi del comma 2 dell'art. 21 *quater* della l. n. 241 del 1990, nella ricorrenza dei relativi presupposti di legge.

E, tuttavia, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, la proroga di un termine può essere accordata soltanto in pendenza del termine stesso e non, invece, dopo la sua scadenza; ne consegue che la proroga della sospensione dell'efficacia di un provvedimento amministrativo presuppone che la predetta sospensione sia

ancora in corso e che, pertanto, il relativo termine non sia invece già completamente decorso.

E, nel caso in cui la proroga sia stata adottata dopo la scadenza del termine indicato, effettivamente, nel solo caso in cui la legge lo consenta, il relativo provvedimento di proroga concretizza, in realtà, una rinnovazione che consiste in un nuovo atto identico a quello scaduto, il quale è, pertanto, autonomamente impugnabile e la cui legittimità va verificata in concreto al momento della sua adozione. E, con specifico riferimento all'ipotesi di cui trattasi, dalla lettura testuale dell'art. 21 *quater* emerge proprio che il divieto di reiterare l'atto volto a impedire una "stabilizzazione" degli effetti della sospensione investe soltanto proroga e differimento ma non invece la sospensione in sé considerata.

Nella fattispecie è la stessa A.N.P.A.L. che riconosce, nel provvedimento di proroga adottato in data 4.7.2017, che il termine della sospensione disposta con il provvedimento del 13.4.2017 è venuto a scadenza in data 21.6.2017 e che, peraltro, la ricorrente aveva dato seguito alle richieste informative e documentali formulate con il predetto provvedimento del 13.4.2017 in data 20.6.2017 e quindi nei termini indicati; ne consegue che, alla data di adozione della proroga il 4.7.2017, il termine ultimo di scadenza della sospensione dell'esecutività dell'autorizzazione provvisoria

rilasciata alla ricorrente in quanto ricadente in data 21.6.2017 era ampiamente decorso.

In applicazione dei principi di cui sopra deve, pertanto, ritenersi che l'atto denominato di proroga della sospensione ai sensi dell'artt. 21 *quater* sia in realtà una rinnovazione della sospensione dell'esecutività dell'autorizzazione provvisoria e che, pertanto, la predetta "proroga" della sospensione è un provvedimento autonomamente impugnabile e dotato di una sua specifica lesività, atteso che, alla scadenza del termine di legge, la sospensione perde automaticamente i suoi effetti, se non prorogato nei termini e modi di legge, e l'autorizzazione ricomincia a produrre i suoi effetti tipici.

Consegue, altresì, da quanto esposto, che la mancata tempestiva impugnazione dell'originario provvedimento di sospensione del 13.4.2017 non assume alcuna rilevanza preclusiva ai fini dell'impugnazione della asserita "proroga" della sospensione medesima, proprio in quanto la predetta asserita "proroga" concretizza, in realtà, un nuovo e autonomo provvedimento di sospensione.

Con una ulteriore eccezione, l'A.N.P.A.L. contesta l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse alla decisione del ricorso introduttivo, riferita ai due provvedimenti di sospensione e di proroga, a fronte dell'adozione del provvedimento di revoca dell'autorizzazione, atteso che - a prescindere dalla circostanza che l'adozione di tali

provvedimenti ha impedito alla ricorrente di esercitare, nelle more, l'attività di somministrazione, con conseguente nocumento economico e di immagine, sicché, qualora ne venisse accertata l'illegittimità, la ricorrente potrebbe valersi in via risarcitoria nei confronti dell'Amministrazione, a far data dall'adozione dell'atto di sospensione - comunque l'illegittimità del provvedimento di revoca definitiva dell'autorizzazione provvisoria di cui trattasi è stata dedotta, con un primo profilo di censura, in via sostanzialmente derivata.

Con una ultima eccezione, l'A.N.P.A.L. eccepisce l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per difetto di giurisdizione, nella parte in cui contestano il D.U.R.C. irregolare emesso ai danni della ricorrente in quanto, trattandosi di dichiarazione di scienza collocata fra gli atti di certificazione o attestazione con carattere meramente dichiarativo, assistiti da pubblica fede, sul D.U.R.C. può esprimersi soltanto il Giudice Ordinario, o all'esito della proposizione di querela di falso, o a seguito di controversia in materia di previdenza e assistenza obbligatoria; e in quanto non sarebbe rilevante il precedente delle Sezioni Unite della Cassazione n. 8117 del 29.3.2017, che ha statuito la possibilità per il Giudice Amministrativo di accertare incidentalmente l'illegittimità del D.U.R.C., atteso che quella fattispecie aveva

per oggetto una procedura a evidenza pubblica, attratta alla giurisdizione esclusiva del G.A..

L'eccezione è infondata e deve pertanto essere rigettata.

E, infatti, la Cassazione ha ritenuto sussistente la giurisdizione del G.A. non in considerazione della giurisdizione esclusiva sugli appalti pubblici, ma in quanto, *“poiché la produzione della certificazione che attesta la regolarità contributiva dell'impresa partecipante alla gara di appalto (c.d. "durc") costituisce uno dei requisiti posti dalla normativa di settore ai fini dell'ammissione alla gara, appartiene alla cognizione del giudice amministrativo verificare la regolarità di tale certificazione (Sez. U, n. 25818 del 2007; n. 14608/2010; n. 3169 del 2011)”*.

Ed è quanto si è verificato anche nel caso in esame, atteso che, come attesta lo stesso A.N.P.A.L. nelle proprie difese, e come emerge dal d.lgs. n. 276 del 2003 e dai decreti ministeriali attuativi, il D.U.R.C. regolare costituisce presupposto per il rilascio e il mantenimento dell'autorizzazione, provvedimenti attratti al sindacato dal G.A. sicché, anche in questo caso, il medesimo giudice amministrativo è tenuto a verificare la regolarità della certificazione.

Quanto, invece, al merito del ricorso introduttivo e del successivo ricorso per motivi aggiunti, vagono le considerazioni di cui di seguito.

Con il provvedimento dell'A.N.P.A.L. di cui al prot. n. 52 del 13.4.2017 è stata disposta la sospensione del provvedimento di

autorizzazione provvisoria rilasciata alla ricorrente e la relativa iscrizione alla sezione I dell'Albo informatico ai sensi e per gli effetti di cui alle disposizioni dell'articolo 7 del D.M. 23 dicembre 2003 in quanto *“non appaiono sussistere i requisiti di legge per il mantenimento dell'autorizzazione provvisoria in particolare riguardo il mancato rispetto dell'articolo 5, comma 2, lettera d) del decreto legislativo n. 276/2003, in tutto il suo articolato e anche in coordinamento con la disposizione di cui all'articolo 12, commi 1 e 2, del medesimo decreto”* con l'avvertimento che *“Trascorsi sessanta giorni dalla data del presente decreto, in assenza di adeguamento rispetto a quanto richiesto, questa amministrazione adotterà i conseguenti provvedimenti di cancellazione dall'Albo e di revoca definitiva dell'autorizzazione.”*.

Con il provvedimento dell'A.N.P.A.L. di cui al prot. n. 9132 del 4.7.2017 è stato disposto che *“Si comunica che questa Amministrazione, al fine di poter procedere alla verifica dei requisiti necessari al mantenimento dell'autorizzazione alla somministrazione ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 276/2003, preliminare alle ulteriori determinazioni di competenza, ha necessità di verificare la documentazione da Voi consegnata a mano il giorno 20 giugno u.s., nonché di ricevere ulteriore documentazione e notizie da altri uffici pubblici. Pertanto, vista la necessità di disporre di un quadro completo ed esauriente per consentire il completamento della istruttoria in corso, il termine del provvedimento di sospensione (prot. n. 0052 del 13 aprile*

2017) è prorogato sino al 31 luglio p.v., ai sensi dell'articolo 21 – quater della legge n.241/1990 e s.m.i.”.

Infine con il provvedimento dell'A.N.P.A.L. di cui al prot. n. 0000121 del 31.7.2017 è stata disposta la revoca dell'autorizzazione provvisoria “CONSIDERATE le comunicazioni dell'Ispettorato nazionale del lavoro con note del 27 luglio 2017 (prot. n. 6848 e 6884), circa l'aggiornamento sugli esiti degli accertamenti ispettivi dell'IIL di Milano, Napoli e Roma in cui risulta che la società non ha esercitato correttamente ed in modo conforme alla legge l'attività autorizzata ai sensi degli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 276/2003 e dei decreti ministeriali del 23 dicembre 2003 e del 5 maggio 2004 e che tuttora, in molti casi, non risulta aver ottemperato ai verbali ispettivi;

CONSIDERATA la comunicazione dell'INPS, pervenuta via pec in data 27 luglio 2017, in cui si certifica che il DURC rilasciato alla società in data 13 luglio 2017 è negativo;

CONSIDERATA la comunicazione dell'INAIL, pervenuta via pec in data 28 luglio 2017, in cui si certifica che la situazione della società è tale da compromettere il rilascio della regolarità contributiva, anche in considerazione della non onorata proposta di rateazione dei premi assicurativi omessi o non corrisposti;

PRESO ATTO, pertanto, che alla data del presente atto non risulta ancora sanata la posizione contributiva e assicurativa della Società;

CONSIDERATO che, per i motivi esposti, non sussistono più i requisiti di legge di cui all'art. 5, commi 1 lett. d) e 2, lett. d) del decreto

legislativo n. 276/2003, ai fini del mantenimento dell'autorizzazione provvisoria allo svolgimento dell'attività di somministrazione di personale di cui alla sezione I dell'albo delle agenzie per il lavoro;

CONSIDERATO che la revoca costituisce, ai sensi dell'art. 7 del decreto ministeriale”.

L'art. 5 del D.M. 23/12/2003 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali avente a oggetto le “Modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro”, e rubricato “5. Autorizzazione provvisoria.”, dispone che “1. Contestualmente alla richiesta di iscrizione all'Albo, i soggetti interessati debbono richiedere l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività per le quali viene fatta richiesta di autorizzazione.”.

Il successivo art. 7, rubricato “Sospensione e revoca della autorizzazione”, dispone che “1. Il direttore generale della Direzione sospende, dandone comunicazione all'agenzia, l'autorizzazione provvisoria o definitiva, per i soggetti che risultino non avere ottemperato agli adempimenti previsti dal decreto legislativo, dalle norme ordinarie sul collocamento e dalla regolamentazione attuativa emanata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

2. La Direzione vigila, anche attraverso gli organi periferici del Ministero, al fine di verificare periodicamente ... il regolare versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile.

3. La Direzione informa l'agenzia interessata delle eventuali irregolarità riscontrate nell'esercizio dei compiti di vigilanza, ed assegna un termine non inferiore a trenta giorni affinché l'agenzia medesima provveda a sanare le irregolarità riscontrate o a fornire eventuali chiarimenti.

4. Ove l'agenzia non dimostri di essersi adeguata a quanto richiesto, entro il termine di sessanta giorni, ovvero i chiarimenti vengano ritenuti insufficienti, il direttore generale per l'impiego dispone la cancellazione dall'Albo e la revoca definitiva dell'autorizzazione.”.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente il potere di sospensione dell'autorizzazione è infatti previsto e regolamentato da una disciplina speciale, e in particolare dall'art. 7 del d.m. 23 dicembre 2003, in attuazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 276 del 2003 e tali norme non prevedono esplicitamente la possibilità di proroga del provvedimento di sospensione dell'autorizzazione, ma impongono invece all'A.N.P.A.L. di terminare l'istruttoria confermando o revocando l'autorizzazione, a tal fine verificando l'adeguamento dell'Agenzia a quanto richiesto in sede di sospensione e nel termine ivi indicato, con la conseguenza che, nel caso di specie, l'A.N.P.A.L. avrebbe dovuto verificare la documentazione depositata dalla ricorrente in data 20 giugno 2017, e dunque entro il termine di 60 giorni previsto dal provvedimento di sospensione per l'adeguamento, e all'esito adottare i provvedimenti di competenza, ma non

avrebbe potuto certo disporre una “proroga” della predetta sospensione.

Si premette che l’impugnata proroga è stata esplicitamente adottata ai sensi dell’art. 21 *quater* della legge n. 241 del 1990.

E l’art. 21 *quater* della legge n. 241 del 1990 dispone che “2. *L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze. La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-nonies.*”.

La possibilità della P.A. di sospensione degli effetti di un atto amministrativo precedentemente adottato è, quindi, disciplinato, in linea generale, dall’art. 21 *quater* della L. n. 241/1990. Ne consegue che, trattandosi, appunto, di una norma di carattere generale, la medesima trova applicazione laddove non è specificatamente disposto in modo differenziato. E l’invocato art. 7 del D.M. citato, che rappresenta comunque una norma di livello secondario, disciplina in modo specifico la sospensione dell’autorizzazione provvisoria individuandone in modo puntuale i relativi presupposti nonché anche in via indiretta il relativo termine di scadenza, la cui individuazione, in concreto, non è, pertanto,

rimessa alla valutazione discrezionale dell'amministrazione procedente.

La norma secondaria, tuttavia, nulla dispone in ordine alla possibilità di proroga del termine di sospensione e, specificatamente, non prevede espressamente che la proroga della sospensione non è ammessa.

Di tal che deve ritenersi che anche la sospensione dell'autorizzazione provvisoria di cui trattasi è assoggettata alla disciplina di carattere generale di cui all'art. 21 *quater* della l. n. 241 del 1990.

Tanto premesso, si rileva ulteriormente quanto segue in ordine alla sospensione e alla proroga dei suoi effetti.

La sospensione in via amministrativa concreta un provvedimento di autotutela decisoria "di specie cautelare"; imprescindibili sono, pertanto, i requisiti a cui l'esercizio del potere di sospensione risulta subordinato, tra i quali figurano in primis la natura cautelare e la durata temporanea; e, infatti, proprio la necessità della prefissazione di un termine è da ritenersi strumentale all'esigenza di salvaguardia della certezza della posizione giuridica delle parti.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, la proroga di un termine può, pertanto, essere accordata soltanto in pendenza del termine stesso e non, invece, dopo la sua scadenza.

Ne consegue che la proroga presuppone che la sospensione dell'efficacia del provvedimento amministrativo sia in corso e che il termine non sia decorso.

E, quindi, nel caso in cui la proroga sia adottata dopo la scadenza del termine, effettivamente, nel caso in cui la legge lo consenta, si tratta, in realtà, di una rinnovazione che consiste in un nuovo atto identico a quello scaduto, autonomamente impugnabile e la cui legittimità va verificata al momento della sua adozione.

E, con specifico riferimento all'ipotesi di cui trattasi, dalla lettura testuale dell'art. 21 *quater* emerge che il divieto di reiterare l'atto volto a impedire una "stabilizzazione" degli effetti della sospensione investe soltanto proroga e differimento ma non invece la sospensione in sé.

Ne consegue che una nuova sospensione degli effetti del provvedimento amministrativo favorevole non è in sé e per sé illegittima e, nella fattispecie, la "rinnovazione" della sospensione è stata disposta principalmente ed esplicitamente - sebbene sempre sulla base sostanziale della pretesa irregolarità contributiva della ricorrente - in considerazione dell'intervenuto deposito dei richiesti documentati chiarimenti da parte della ricorrente soltanto il giorno antecedente alla scadenza del termine ultimo di efficacia del provvedimento cautelare della sospensione di tal che la predetta "rinnovazione" della sospensione è esente dalle censure

dedotte nel ricorso introduttivo, tenuto, altresì, conto che individua espressamente il termine di scadenza dei suoi effetti al 31.7.2017 che appare compatibile con l'esigenza di verifica sottesa.

Il ricorso per motivi aggiunti è invece fondato nel merito e deve pertanto essere accolto per le considerazioni che seguono che si incentrano essenzialmente sulla circostanza che i motivi posti a sostegno dei due provvedimenti di proroga/rinnovazione della sospensione dell'autorizzazione provvisoria e di revoca definitiva della medesima sono sostanzialmente differenti, con conseguente vulnus delle garanzie partecipative e difensive della ricorrente.

Il provvedimento di revoca è, infatti, testualmente basato sulle note ricevute in data pacificamente successiva all'adozione della proroga/rinnovazione da parte dell'I.T.L., dall'I.N.P.S e dall'I.N.A.I.L. . E, infatti, il provvedimento del 4.7.2017 richiama *“le comunicazioni dell'Ispettorato nazionale del lavoro con note del 27 luglio 2017 (prot. n. 6848 e 6884)”*, *“la comunicazione dell'INPS, pervenuta via pec in data 27 luglio 2017”* nonché *“la comunicazione dell'INAIL, pervenuta via pec in data 28 luglio 2017”*.

Il richiamato art. 7 del d.m. in materia impone effettivamente un'interlocuzione con l'operatore, che deve pertanto avere a oggetto le criticità evidenziate nel provvedimento di sospensione, e rispetto a detti profili deve concentrarsi la successiva valutazione dell'A.N.P.A.L. ai fini del

mantenimento dell'autorizzazione o della relativa revoca, di tal che il sopravvenire di circostanze nuove e diverse rispetto a quelle contestate in sospensione, avrebbe dovuto dunque determinare l'A.N.P.A.L. a riaprire il procedimento, e sospendere nuovamente l'autorizzazione sulla base delle predette nuove circostanze, consentendo alla parte di sanare le irregolarità riscontrate e soprattutto di esercitare il contraddittorio sugli individuati nuovi profili di criticità emersi successivamente alla sospensione e alla relativa proroga/rinnovazione, al fine di potere non incorrere nella revoca dell'autorizzazione.

Né colgono nel segno le deduzioni di cui alla memoria difensiva dell'A.N.P.A.L. laddove si appunta sulla natura vincolata della decisione, a fronte dell'acquisizione del D.U.R.C. irregolare, per privare di rilevanza la pacifica circostanza che la revoca è stata basata su fatti emersi successivamente alla proroga/rinnovazione e non resi oggetto di contraddittorio con la parte, atteso che il procedimento di sospensione dell'autorizzazione è esattamente il mezzo attraverso il quale l'interessato è messo nelle condizioni di sanare le eventuali irregolarità riscontrate con la conseguenza che - considerato che il D.U.R.C. irregolare è intervenuto in data successiva alla sospensione e alla proroga/rinnovazione - su di esso la ricorrente non aveva potuto tempestivamente attivarsi prima della revoca, e, pertanto, l'A.N.P.A.L. avrebbe

dovuto avviare un nuovo procedimento, per consentire alla ricorrente di attivarsi presso gli Istituti competenti, al fine di ottenere un D.U.R.C. regolare, in modo tale da evitare la revoca definitiva dell'autorizzazione provvisoria. Non può, quindi, sostenersi la natura vincolata della revoca e la legittimità della stessa ai sensi dell'art. 21-*octies* della l. n. 241 del 1990, come dedotto da parte dell'A.N.P.A.L. sempre nei propri scritti difensivi.

E, infatti, in senso contrario a quanto prospettato da parte dell'A.N.P.A.L. , la normativa speciale di settore di cui al richiamato d.m. del 2003 impone che, al riscontro di irregolarità della tipologia di quelle di cui trattasi nel presente giudizio, l'A.N.P.A.L. , debba aprire l'interlocuzione con l'operatore, consentendogli di sanare la propria posizione.

Il ricorso per motivi aggiunti, pertanto, assorbiti gli ulteriori motivi di censura, è fondato sotto il motivo di censura di cui sopra.

Si ritiene, tuttavia, che sussistano giusti motivi per disporre tra le parti costituite la compensazione delle spese del presente giudizio avuto riguardo all'esito del giudizio di parziale soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza *bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, rigetta il ricorso introduttivo e accoglie il

ricorso per motivi aggiunti e per l'effetto annulla l'atto adottato dall'A.N.P.A.L. di cui al prot. n. 0000121 del 31.7.2017.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

L'ESTENSORE

Maria Cristina Quiligotti

IL PRESIDENTE

Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO