

I poteri dispositivi dell'INL sulla contrattazione collettiva

di Mirko Ginelli [*]



Nell'ambito dei poteri ispettivi in materia di lavoro e legislazione sociale, dopo il restyling dell'art. 14 D.lgs. 124/2004, intervenuto mediante l'art. 12 bis D.L. n. 76/2020 ("Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"), introdotto in sede di conversione dalla legge n. 120/2020, il potere dispositivo può essere esercitato in tutti i casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative.

Giova preliminarmente richiamare il pronunciamento del Consiglio di Stato, sez. III, 21 marzo 2024, n. 2778, con cui si rileva che l'atto di disposizione nei confronti del datore di lavoro per violazione del CCNL ha la natura di provvedimento amministrativo a contenuto ordinatorio, espressione di un potere pubblicistico che la norma definisce "immediatamente esecutivo", ovvero efficace e vincolante per il destinatario; fattispecie sottesa alla pronuncia del Giudice Amministrativo di seconde cure è attinente all'errato inquadramento del personale in una categoria diversa da quella dovuta in base al contratto collettivo applicabile. L'arresto giurisprudenziale surrichiamato ha integralmente riformato la sentenza 18 maggio 2021, emanata dal Tribunale Amministrativo Regionale Friuli Venezia Giulia, che aveva escluso dal novero delle irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale, che possono essere contestate dall'Ispettorato nell'esercizio del potere di disposizione ex D.Lgs. n. 124/2004, l'inquadramento dei lavoratori in una categoria contrattuale diversa da quella asseritamente spettante in forza delle mansioni esercitate, secondo il Ccnl applicabile.

L'assunto del Consiglio di Stato ha ripristinato un orientamento già consolidatosi nella giustizia amministrativa^[1], ma che aveva trovato un provvisorio arresto con la precitata sentenza TAR del maggio 2021. Tuttavia, occorre rilevare che, fino ad un successivo pronunciamento del giugno 2026, che sarà di seguito compiutamente analizzato, il potere di disposizione circa l'esatta applicazione del contratto collettivo applicato da parte datoriale non potesse discostarsi dal perimetro della contrattazione di riferimento, essendo precluso effettuare qualsivoglia richiamo *per relationem* ad altra contrattazione non elettivamente applicata a livello aziendale.



D'altronde, già nel dicembre 2020 l'Ispettorato Nazionale del lavoro si era pronunciato sul punto^[2] assumendo che la disposizione potesse essere adottata anche in caso di mancata o errata applicazione di obblighi contrattuali in relazione alla parte normativa ed economica del CCNL^[3], sulla scorta della modifica, da parte dell'art. 12 bis della legge n. 120 dell'11 settembre 2020, della norma che regola, principalmente, la materia, e cioè dell'art. 14, D.Lgs. n. 124 del 23 aprile 2004.

Infatti, con la nuova formulazione dell'art. 14 D.lgs. 124/2004 la parte precettiva non fa più riferimento all'applicazione di "*leggi*" ovvero di "*norme obbligatorie*", bensì ad un generico riferimento ai "casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative".

La nuova locuzione ha costituito, per l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, un addentellato idoneo all'adozione del provvedimento di disposizione sia quando l'"irregolarità" consista

nella violazione di norme di legge sia quando essa sia costituita da inosservanze del “*contratto collettivo applicato anche di fatto dal datore di lavoro*”^{14]}.

Per converso, secondo una contrapposta interpretazione, non si può sottacere che l'applicazione dello strumento dispositivo per la corretta regolamentazione della contrattazione collettiva, atteso che l'esercizio di potere amministrativo troverebbe unica giustificazione nell'interesse pubblico all'applicazione dei contratti collettivi di diritto comune, potrebbe essere in apparente contrasto con la libera contrattazione collettiva, tale da determinare ingerenze di pubblici poteri nell'azione sindacale.

Ciononostante, l'asserito contrasto appena richiamato non ha intaccato l'ormai consolidato orientamento del Giudice Amministrativo che, anzi, ha ulteriormente avallato l'operato del personale ispettivo INL, in ordine all'adozione del provvedimento di disposizione ex art. 14 D.lgs. 124/04 anche per l'integrazione di una specifica indennità in favore di taluni dipendenti, ancorché non prevista dal ccnl applicato.

Scendendo maggiormente nello specifico, con sentenza pubblicata il 22 giugno 2026, n. 4969, il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) si è pronunciato sul ricorso proposto dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro per la riforma della sentenza del T.A.R. Veneto (Sezione Terza) n. 1661/2024.

L'Organo appellante chiedeva di riformularsi l'impugnata sentenza del Tribunale Regionale Amministrativo, che aveva annullato un verbale di disposizione redatto ai sensi dell'art. 14 D.lgs. 124/04, con cui veniva disposto che l'impresa ispezionata introducesse una indennità di esposizione al freddo in favore dei dipendenti

che svolgevano la propria attività lavorativa subordinata a contatto con celle frigorifere. Il prefato verbale di disposizione veniva formulato al fine di imporre a parte datoriale l'erogazione economico-retributiva di natura indennitaria, in ossequio agli artt. 3, 36 e 37 della Costituzione e 2087 cod. civ., in combinato disposto con il D.lgs. 81/2008.

In sede di primo grado, la società deducente aveva evidenziato che la pattuizione applicata in sede aziendale fosse il C.C.N.L. Commercio, la cui scelta rientrerebbe nella sfera discrezionale del datore di lavoro, in ragione della libertà sindacale, così come sancito dall'art. 39, comma 1, Cost., con la conseguenza che l'imposizione della stipula da parte di un soggetto terzo (nel caso che occupa, INL), determinerebbe la violazione del precitato dettato costituzionale, oltre che degli artt. 3 e 36 Cost.

Il Tribunale amministrativo regionale, in accoglimento del ricorso da parte datoriale, richiamando gli arresti di altri Tribunali di pari rango, rilevava che la possibilità di esercizio del potere dispositivo soltanto in caso di violazione di un obbligo *puntualmente* previsto dalla legge o dal C.C.N.L. applicato dal datore di lavoro, sprovvisto di sanzioni, escludendo, quindi, l'esercizio del potere dispositivo di obbligare la ricorrente a corrispondere ai propri dipendenti e specificamente coloro addetti al reparto surgelati, l'indennità da esposizione al freddo. La sussunzione del Giudice Amministrativo di prime cure era determinata dall'assenza di previsione di un'indennità di tale natura sia normativa che pattizia, non essendo infatti prevista dal C.C.N.L. Commercio. Secondo il costrutto argomentativo del T.A.R., l'imposizione, da parte dell'organo di vigilanza, di una gratificazione economica aggiuntiva, prevista per lavo-



ratori che svolgono identica attività disagiata, ma in un diverso settore come quello regolato dal C.C.N.L. Alimentari, avrebbe determinato *“un’inammissibile integrazione analogica del contenuto del CCNL”*.

A seguito del pronunciamento del T.A.R. Veneto, come già sopra richiamato, l’Ispettorato Nazionale del Lavoro proponeva appello al Consiglio di Stato, richiamando, nei motivi di doglianza, la sentenza del Consiglio di Stato n. 2778/2024, peraltro già riportata in questo scritto, con la quale si è stabilito che possano formare oggetto del provvedimento di disposizione *“le violazioni dei contratti e accordi collettivi di lavoro anche indipendentemente dalle reazioni e iniziative civilistiche dei singoli lavoratori interessati”*.

Sempre secondo l’impianto argomentativo dell’appellante, con l’art. 14 D.lgs. 124/04 il Legislatore avrebbe introdotto un presidio contro tutte quelle fattispecie di violazione di obblighi normativi e contrattuali sprovviste di trattamento sanzionatorio, garantendo il rispetto del novero di norme non soggette a sanzioni penali o amministrative. La conseguente ricaduta logica, con estromissione dell’ordine dispositivo dell’Ispettorato da parte della sentenza appellata, sarebbe stata quella di circoscrivere l’ambito di intervento alle sole irregolarità desumibili rispetto al contratto collettivo nazionale applicato, limitando di fatto l’area di applicabilità dell’art. 14 D.lgs. 124/04. La tesi prospettata, inoltre, accentuerebbe la portata giuridica del termine *“irregolarità”*, che costituisce presupposto essenziale per l’adozione della disposizione e che, al contempo, assume un significato amplissimo e volutamente generico, ossia non limitato al perimetro della omessa o carente applicazione contrattuale.

Altra considerazione enunciatasi dal ricorrente di seconda istanza è quella concernente una *“palese discriminazione”* instauratasi con l’applicazione del CCNL Commercio nei confronti dei cosiddetti lavoratori cellisti, che non godrebbero di alcuna gratificazione economica per il rischio connesso all’attività nelle celle frigorifere, a differenza di altri lavoratori con i medesimi rischi e mansioni, per i quali si applica un CCNL diverso (*rectius*: CCNL Alimentari).

Tale ultima propalazione fornisce la stura per l’INL appellante per giungere al nucleo della questione giuridica, partendo dall’assioma che, nel caso di giudizio, il CCNL Commercio sarebbe *“inadeguato e insufficiente”* ed il provvedimento di disposizione annullato avrebbe obbligato parte datoriale ad introdurre l’indennità (*ndr da freddo*) e non ad integrare, in via analogica, il contratto collettivo applicato con altro ccnl.

Adito a pronunciarsi, il Consiglio di Stato ha preliminarmente acclarato la corretta applicazione del CCNL Commercio nel caso in esame, stigmatizzandone invece l’inadeguatezza dello stesso rispetto alle mansioni lavorative pertinenti con l’utilizzo delle celle frigorifere, tale da determinare una retribuzione adeguata e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro. L’estensore si sofferma, poi, sull’elemento ontologico del rischio afferente ai lavoratori adibiti al reparto surgelati, esposti a temperature particolarmente basse, come peraltro contemplato, descritto e classificato quale *“alto rischio”* nel documento di valutazione dei Rischi adottato in sede aziendale e confermato dai giudizi di idoneità alla mansione, redatti dal medico competente. Tali argomentazioni hanno indotto il G.A. di secondo grado a riscontrare la inadeguatezza



sostanziale della retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost per la mancata previsione contrattuale dell'indennità da esposizione al freddo, con *"la sospettabile [...] discriminatorietà rispetto al trattamento retributivo stabilito per analoghe condizioni lavorative da altre piattaforme contrattuali, le quali prevedono specifiche indennità di disagio"*. Trova, quindi, esatta collocazione l'utilizzo del potere di disposizione dei funzionari dell'INL, stante la *ratio* di siffatto potere tesa ad imporre il risanamento di tutte quelle irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale mancanti di sanzioni amministrative o penali. A sostegno delle motivazioni del Collegio, il medesimo giudicante richiama un pronunciato della Suprema Corte^[5] che ha sancito l'asserto che la retribuzione fissata dal contratto collettivo e di fatto la sua corresponsione che siano conformi allo stesso, possano comunque violare il dettato dell'art. 36 Cost., allorquando la prestazione lavorativa abbia connotati particolari per qualità e quantità tali da differenziarla dalla regolamentazione collettiva, così determinando una retribuzione insufficiente. Ulteriori richiami al Giudice di Legittimità^[6] vengono effettuati dal Consiglio di Stato, con riguardo alla sfera decisoria del giudice, che deve fare riferimento ai parametri della proporzionalità e sufficienza della retribuzione stabilita dalla contrattazione nazionale di categoria, potendosene discostare quando la stessa risulti in contrasto con i suddetti parametri.

L'estensore della sentenza analizzata, alla luce delle considerazioni esposte, ha ritenuto compatibile con il potere di disposizione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro ex art. 14 D.lgs. 124/04 *"anche un controllo di adeguatezza del C.C.N.L. applicato dal datore di lavoro in funzione di adeguamento sostanziale della retribuzione alle mansioni effettivamente svolte dai lavoratori, in diretta applicazione del parametro costituzionale ex art. 36 Cost."*.

Ne esce ulteriormente rafforzata la valutazione che il potere ispettivo, ed in esso quello dispositivo, non si limiti ad una verifica formale, dovendo invece perseguire una *"finalità anche di adeguamento sostanziale della retribuzione al parametro costituzionale"*^[7].

Da ultimo, la sentenza oggetto di commento rimarca che il verbale di disposizione annullato dal TAR Veneto non ha imposto a parte datoriale di applicare in via analogica la porzione di un CCNL non applicato in sede aziendale, con riguardo all'indennità da freddo, bensì di introdurre una indennità per le mansioni effettivamente espletate dai lavo-

ratori, mediante la conclusione di un accordo collettivo aziendale.

In conclusione ed a seguito delle argomentazioni finora enucleate, a parere dello scrivente, l'ultimo pronunciamento del Consiglio di Stato approda al risultato incontrovertibile di un vero e proprio rilancio del potere dispositivo dell'organo di vigilanza, inteso altresì quale strumento regolatore e deflattivo rispetto alla collocazione giudiziaria, sebbene *in fieri* possano esserci rischi di intaccare la libertà sindacale in tutti quei casi in cui non siano adeguatamente sussumibili elementi probatori obiettivi, al fine di garantire la piena legittimità al potere di disposizione adottato ai sensi dell'art. 14 D.lgs 124/04. ■

Note

- [1] Sent. 4 settembre 2023 n. 2046, T.A.R. Lombardia, sez. IV; Sent. 31 ottobre 2022 n. 639, T.A.R. Marche, sez. I; Sent. 21 novembre 2023, n. 677, T.A.R. Basilicata Sez. I.
- [2] Nota INL prot. 4539 del 15 dicembre 2020.
- [3] Vedasi anche P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Milano, 2024, p. 398.
- [4] dem nota 2.
- [5] Cass. civ., Sez. lav., 10 ottobre 2023, n. 28320.
- [6] Cass. n. 27711, n. 27713, n. 27769/2023.
- [7] Cons. Stato, Sez. III, 30 dicembre 2025, n. 10382.

[*] Funzionario ispettivo in forza all'Ispettorato territoriale del Lavoro di Lecce, Responsabile del Team 3 Vigilanza Ordinaria. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

