



Corte II
B-267/2013

Sentenza del 19 settembre 2013

Composizione

Giudici Francesco Brentani (presidente del collegio),
Hans Urech,
Pascal Richard,
cancelliere Corrado Bergomi.

Parti

Cassa disoccupazione X._____,
ricorrente,

contro

Segreteria di Stato dell' economia SECO,
Mercato del lavoro / Assicurazione contro
la disoccupazione - settore Ispettorato,
Effingerstrasse 31,
3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Ricorso contro "decisione in base a revisione
CD ALK 2012-73".

Fatti:**A.**

Il 25 ottobre 2012 la Segreteria di Stato dell'economia SECO ha trasmesso alla Cassa disoccupazione X._____ un rapporto di revisione, nel quale, alla voce "restituzioni", è in particolare stato contestato il versamento di indennità giornaliera a A._____ per complessivi fr. 23'196.55. La Cassa disoccupazione X._____ ha presentato le sue obiezioni al riguardo il 3 dicembre 2012. La SECO ha emanato il 12 dicembre 2012 una "decisione" sulla base della revisione appena menzionata, nella quale ha mantenuto, tra l'altro, la sua contestazione in merito alle prestazioni erogate a favore di A._____ (punto 4.8 della decisione).

B.

La Cassa disoccupazione X._____ è insorta al Tribunale amministrativo federale con ricorso del 17 gennaio 2013, postulando l'annullamento del punto 4.8 della decisione del 12 dicembre 2012 e il riconoscimento, all'assicurata, del diritto alle indennità di disoccupazione. Al contempo, essa chiede di rinviare l'incarto "alla Cassa per determinare l'importo corretto della domanda di restituzione".

C.

Nella sua risposta del 7 febbraio 2013, l'autorità inferiore osserva che l'istruzione contestata non impone, al momento, alcun obbligo finanziario alla cassa disoccupazione ricorrente, concludendo all'irricevibilità del gravame. A suo dire, il punto contestato nella decisione del 12 dicembre 2012 costituirebbe un'istruzione dell'autorità di sorveglianza, avverso la quale non vi sarebbe possibilità di ricorso. Lo "scritto" del 12 dicembre 2012 sarebbe stato redatto sulla base di un modello che viene utilizzato sia per comunicare le istruzioni che le richieste di risarcimento. L'indicazione dei rimedi giuridici varrebbe tuttavia unicamente per le pretese di risarcimento.

D.

Invitata a esprimersi al riguardo, la ricorrente ha presentato, il 4 marzo 2013, le proprie osservazioni limitate alle questioni processuali. In merito alla ricevibilità del gravame, essa rileva che l'atto impugnato reca il titolo "Decisione in base a revisione CD ALK 2012-73" e che essa elenca i "risultati definitivi" in merito alle "istruzioni", alle "restituzioni" e agli "addebiti". L'indicazione dei rimedi giuridici non sarebbe limitata a singoli passaggi o sezioni della decisione impugnata, sicché l'argomentazione

dell'autorità inferiore sarebbe "per lo meno fuorviante". Inoltre, quand'anche non si dovesse considerare l'atto impugnato alla stregua di una decisione impugnabile secondo gli art. 5 cpv. 1 e 44 legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), si tratterebbe comunque sia di una decisione incidentale impugnabile a norma dell'art. 46 PA oppure di una decisione formale circa atti materiali fondata sull'art. 25a cpv. 2 PA e, come tale, soggetta a ricorso.

E.

Con ordinanza del 19 marzo 2013 è stato comunicato alle parti che un ulteriore scambio di scritti non era previsto, riservati eventuali ulteriori provvedimenti istruttori o allegazioni delle parti. Il 2 aprile 2013 la ricorrente ha prodotto degli estratti di giurisprudenza relativi "alla tematica del salario assicurato e del computo del periodo di contribuzione", trasmessi per conoscenza all'autorità inferiore con ordinanza del 4 aprile 2013.

Diritto:

1.

Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio e con pieno potere di cognizione la questione a sapere se sono adempiute le condizioni di ammissibilità del ricorso (DTAF 2007/6, consid. 1 con rinvii; DTAF 2008/48, consid. 1.2 non pubblicato).

2.

A norma dell'art. 31 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), il Tribunale amministrativo federale giudica ricorsi contro decisioni a norma dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), emanate dalle autorità inferiori elencate all'art. 33 LTAF.

2.1 Costituisce una decisione a norma dell'art. 5 cpv. 1 PA ogni provvedimento dell'autorità nel singolo caso, fondato sul diritto pubblico federale e concernente (lett. a) la costituzione, la modificazione o l'annullamento di diritti o di obblighi, (lett. b) l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi; (lett. c) il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, alla modificazione, all'annullamento o all'accertamento di diritti o di obblighi. Per contro, non costituisce una decisione l'istruzione impartita da un'autorità superiore a un'altra autorità, a essa subordinata ("decisione interna", "Dienstanweisung", "Dienstbefehl", ordine di servizio). Una simile istruzione non regola

infatti diritti e obblighi dei privati, ma di principio solo il rapporto interno tra l'autorità più alta nella gerarchia e quella a lei assoggettata ed è quindi vincolante solo per quelle autorità che sono le destinatarie della medesima (cfr. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3a edizione, Zuri-go/Basilea/Ginevra 2013, n. 892; PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / MARKUS MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3^a ed., Berna 2009, pag. 232, 368 segg.). Ciò non toglie tuttavia, che un'istruzione indirizzata da un'autorità superiore a una gerarchicamente subordinata concerne singoli individui, la cui posizione potrà successivamente essere, sulla base di tale istruzione, regolata dall'autorità subordinata mediante decisione impugnabile (ADELIO SCOLARI, *Diritto amministrativo*, parte generale, 2^a ed. Cadenazzo 2002, pag. 241 e segg; ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6^a ed., Zurigo / San Gallo 2010, pag. 196 e segg.). Per contro, non è una decisione interna quella che tocca la situazione giuridica di un funzionario in un caso concreto, ovvero che si rivolge al suo destinatario non in quanto organo o agente della collettività, ma in quanto persona indipendente avente un rapporto particolare con la collettività (ADELIO SCOLARI, op. cit., pag. 242).

2.1.1 La legge sull'assicurazione contro la disoccupazione ha lo scopo di garantire agli assicurati un'adeguata compensazione della perdita di guadagno a causa di: (a.) disoccupazione (b.) lavoro ridotto (c.) intemperie e (d.) insolvenza del datore di lavoro (art. 1a cpv. 1 della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza del 25 giugno 1982 [LADI; RS 837.0]). La legge si prefigge di prevenire la disoccupazione incombente, di combattere quella esistente e di favorire la reintegrazione rapida e duratura sul mercato del lavoro (art. 1a cpv. 2 LADI).

Giusta l'art. 76 cpv. 1 lett. a e b LADI sono incaricati dell'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione le casse di disoccupazione pubbliche e quelle private riconosciute (art. 77-82), nonché l'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, con il fondo di compensazione (art. 83 e 84).

I compiti delle casse di disoccupazione sono disciplinati all'art. 81 LADI. Esse si occupano in particolare di appurare il diritto alle prestazioni (lett. a), di sospendere l'assicurato dal diritto all'indennità in determinati casi (cfr. lett. b), di versare le prestazioni, salvo disposizione contraria della legge (lett. c), di amministrare il capitale d'esercizio secondo le disposi-

zioni dell'ordinanza e di rendere periodicamente conto secondo le istruzioni dell'ufficio di compensazione (lett. d).

La Seco dirige l'ufficio di compensazione (art. 83 cpv. 3 LADI), a cui sono affidati diversi compiti. Segnatamente, l'ufficio di compensazione verifica l'adempimento dei compiti attribuiti alle casse e ai servizi cantonali (art. 83 cpv. 1 lett. c^{bis} LADI), verifica i pagamenti delle casse o ne affida la revisione, in tutto o in parte, ai Cantoni o a un altro ente (art. 83 cpv. 1 lett. d LADI), impartisce istruzioni ai titolari delle casse e ai servizi cantonali (art. 83 cpv. 1 lett. e LADI) e decide le pretese di risarcimento della Confederazione verso il titolare, il Cantone, il datore di lavoro e la cassa di compensazione dell'AVS (art. 83 cpv. 1 lett. f LADI). Nel quadro della revisione e controllo dei datori di lavoro, l'ufficio di compensazione, se accerta che le prescrizioni legali non sono state applicate o non sono state applicate correttamente, impartisce alla cassa o al servizio cantonale competente le istruzioni necessarie (art. 83a cpv. 1 LADI). In materia di controllo dei datori di lavoro decide l'ufficio di compensazione. La cassa si occupa dell'incasso (art. 83a cpv. 3 LADI).

Dando seguito al mandato di emanare disposizioni esecutive di cui all'art 109 LADI, il Consiglio federale ha rilasciato l'ordinanza del 31 agosto 1983 sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI, RS 837.02). Il controllo della gestione degli uffici di esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione comprende, tra le altre cose, la revisione dei pagamenti e i controlli presso i datori di lavoro (art. 110), come pure il controllo del modo in cui i servizi competenti eseguono la legge (art. 109 cpv. 1 lett. c e d OADI). L'ufficio di compensazione verifica a intervalli regolari, sia in modo approfondito che per sondaggio, la legittimità dei pagamenti eseguiti dalle casse (art. 110 cpv. 1 OADI). Esso annota il risultato della revisione dei pagamenti in un rapporto scritto che comunica alla cassa e al titolare, di regola entro 60 giorni (art. 111 cpv. 1 OADI). L'ufficio di compensazione comunica al datore di lavoro, mediante decisione formale, il risultato del controllo effettuato presso quest'ultimo. La cassa si occupa della riscossione degli eventuali importi da rimborsare basandosi sulla decisione dell'ufficio di compensazione (art. 111 cpv. 2 OADI). La cassa, entro un termine di 30 giorni dalla consegna del rapporto di revisione, può sollevare obiezioni contro le contestazioni provvisorie e presentare o completare i documenti giustificativi mancanti o incompleti (art. 112 cpv. 1 OADI). Trascorso il termine di obiezione, l'ufficio di compensazione dà alla cassa le istruzioni necessarie (art. 113 cpv. 1 OADI). Esso designa i pagamenti contestati, di cui al beneficiario dev'essere chiesta la restituzione, e addebita simultaneamente alla cassa gli importi corrispondenti

(art. 113 cpv. 2 OADI). Per i pagamenti contestati, la cui restituzione non può essere chiesta, l'ufficio di compensazione fa valere verso il titolare le sue eventuali pretese di risarcimento (art.113 cpv. 3 OADI).

La responsabilità dei titolari delle casse verso la Confederazione è regolata all'art. 82 LADI e precisata all'art. 114 OADI. Se non è possibile ottenere il rimborso di un versamento indebito, il titolare della cassa o il Cantone responsabile deve risarcire i danni (art. 114 cpv. 1 OADI). L'ufficio di compensazione annulla la decisione quando, su ricorso del beneficiario di prestazioni, è stato stabilito con decisione passata in giudicato che il versamento era legale o non era indubitabilmente errato (art. 114 cpv. 3 OADI).

2.1.2 In concreto, l'atto impugnato è suddiviso nelle seguenti parti: "osservazioni sui singoli casi", "istruzioni", "restituzioni" e "addebiti". La contestazione relativa alle prestazioni erogate a A._____ è inserita nel capitolo "restituzioni". Alla fine della decisione sono riportate, oltre al rimedio giuridico, le seguenti "indicazioni":

Opposizione da parte dell'assicurato

La cassa è tenuta a sottoporre a TCIN per decisione l'eventuale opposizione presentata dall'assicurato contro la decisione di restituzione emanata a seguito di una revisione da parte della Segreteria di Stato dell'economia.

Osservazioni e istruzioni

L'applicazione [delle] osservazioni e istruzioni verrà controllata in occasione di una prossima revisione.

Addebiti

Il titolare risponde verso la Confederazione per i danni che la sua cassa provoca intenzionalmente o per negligenza nell'adempimento dei propri compiti (art. 82 cpv. 1 LADI). Il titolare deve risarcire i danni causati dal versamento indebito delle prestazioni indicate addebiti.

Contabilizzazione

[...]

Nelle sue osservazioni del 7 febbraio 2013, l'autorità inferiore ha precisato che, con lo "scritto" del 12 dicembre 2012, l'ispettorato della SECO avrebbe "dato quale precisa istruzione di chiedere in restituzione una determinata somma a un'assicurata". Un'eventuale decisione di risarcimento

verrebbe pronunciata in occasione della revisione seguente, qualora la cassa non dovesse dare seguito all'istruzione ricevuta. L'istruzione contestata non imporrebbe quindi, al momento, alcun obbligo finanziario alla cassa. La ricorrente, al riguardo, ritiene tuttavia che quanto da lei contestato costituisca una decisione impugnabile, "dato che la Cassa sarebbe costretta a notificare una decisione secondo lei contraria alla legge, senza avere la possibilità in seguito di impugnarla (ricorso del 17 gennaio 2013, pag. 3).

2.1.3 Innanzitutto occorre rilevare che l'atto impugnato nel caso di specie è stato emanato nel quadro della procedura d'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione, precisamente nell'ambito della revisione dei pagamenti effettuati dalla cassa di disoccupazione. La revisione dei pagamenti rappresenta una sorta di procedura di riesame ("Wiedererwägungsverfahren") di competenza dell'ufficio di compensazione (sentenza del Tribunale federale 8C_469/2011 del 29 dicembre 2011 consid. 5 in fine).

In tale ambito meritano particolare attenzione per il caso di specie quelle disposizioni che autorizzano l'autorità inferiore in qualità di autorità di sorveglianza ad impartire istruzioni alle casse di disoccupazione (art. 83 cpv. 1 lett. e art. 83a cpv. 1 LADI, nonché art. 113 cpv. 1 OADI, v. anche art. 110 LADI).

Nella dottrina specialistica si distinguono in tale contesto le istruzioni di natura generica e specifica (cfr. BORIS RUBIN, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, Procédure, 2a edizione, Zurigo/Basilea/Ginevra 2006, p. 971 segg.). Le istruzioni generali dell'autorità di sorveglianza regolano le modalità dell'esercizio delle competenze da parte degli organi di esecuzione. Siffatte istruzioni sono destinate ad assicurare un'applicazione uniforme e semplice delle disposizioni di legge da parte dell'amministrazione ed esplicano effetti solo nei confronti di quest'ultima. Le istruzioni generali non hanno né forza di legge, né costituiscono una decisione e di principio non possono essere impugunate in quanto tali, ma in occasione di un ricorso diretto contro una decisione che si fonda sulle medesime. Il giudice controlla con pieno potere di cognizione se le istruzioni generali sono conformi alla costituzione e al principio della legalità e se ne scosta solo nella misura in cui esse stabiliscono un ordinamento giuridico che contravviene ai disposti di legge applicabili (RUBIN, op. cit., p. 971 seg.).

L'autorità inferiore può impartire istruzioni anche in forma specifica in un caso concreto, ad esempio obbligando gli organi di esecuzione a riconsiderare una decisione, nella misura in cui tale atto non abbia finora fatto oggetto di una valutazione di merito da parte di un giudice oppure prescrivendo loro di liquidare in maniera vincolante un determinato caso di assicurazione (RUBIN, op. cit., p. 971; THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung in: Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIV, Ulrich Meyer [Hrsg.] Soziale Sicherheit, 2a edizione, Basilea/Ginevra/Monaco, 2007, n. 930; GERHARD GERHARDS, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], t. II, Berna 1988, n. 22-25 ad art. 85 LADI, n. 16 seg. ad art. 110 LADI e n. 12 seg. ad art. 111 LADI).

In sintesi, la SECO ha la competenza, sulla scorta dei relativi summenzionati disposti nella LADI e nella OADI, di impartire istruzioni agli organi di applicazione della LADI, sia in maniera generale, sia in maniera specifica. Se le istruzioni sono impartite nel caso concreto ad una determinata cassa di disoccupazione, esse hanno carattere imperativo nei confronti di quest'ultima che di fatto viene trattata come un'autorità subordinata alla SECO (ROBIN, op. cit., p. 972). Di principio, indipendentemente dalla loro natura, le istruzioni della SECO non sono considerate quale decisione ai sensi dell'art. 5 PA.

2.1.4 Prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione erogate evidentemente a torto possono essere corrette nel quadro della procedura di revisione e sulla scorta della responsabilità dei titolari (art. 113 e seg. AVIV, art. 82 AVIG; cfr. sentenza della Commissione di ricorso DFE dell'11 agosto 1994, pubblicata in GAAC 59.80 consid. 6.1). L'ufficio di compensazione stabilisce, mediante decisione, l'importo del risarcimento (art. 82 cpv. 2 LADI).

La domanda di restituzione di prestazioni indebitamente rimosse è retta dall'articolo 25 della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA, RS 830.1) ad eccezione dei casi di cui agli articoli 55 e 59cbis capoverso 4.3 (art. 95 LADI). Sulla base di tali disposti discende la competenza delle casse di disoccupazione di esigere le prestazioni indebitamente rimosse (RUBIN, op. cit., p. 665; NUSSBAUMER, op. cit., 913). Se alla base della restituzione vi è stato un controllo dei datori di lavoro, è l'ufficio di compensazione che decide sulla restituzione, mentre la cassa si occupa dell'incasso (cfr. art. 83a cpv. 3 LADI, NUSSBAUMER, op. cit., 913). Nell'ambito della procedura di revisione dei pagamenti è la cassa di disoccupazione che, dietro istruzione della

SECO, si occupa della restituzione dei pagamenti contestati, come risulta dall'art. 113 cpv. 2 OADI.

2.1.5 Da a un esame congiunto dell'atto impugnato e delle susseguenti spiegazioni fornite dall'autorità inferiore nell'ambito della sua risposta al ricorso appare evidente che quest'ultima si è limitata – per quanto attiene al contestato punto 4.8 dell'atto impugnato – a impartire sulla base dell'art. 113 cpv. 2 OADI alla ricorrente l'istruzione di chiedere a A._____ la restituzione dell'importo di fr. 23'196.55, senza formulare pretese di risarcimento nei confronti della cassa o adottare altre misure suscettibili di tangere direttamente ed immediatamente la posizione di quest'ultima. Si può affermare che siffatta istruzione non tocca di principio la situazione giuridica privata della ricorrente, bensì il rapporto tra autorità di sorveglianza ed autorità subordinata a quest'ultima.

Come risulta dai considerandi precedenti, sulla scorta degli art. 113 cpv. 1 e 2 OADI l'autorità inferiore è autorizzata a dare istruzioni alla cassa di disoccupazione affinché quest'ultima proceda ad esigere dal beneficiario la restituzione di prestazioni, a mente della SECO, corrisposte a torto. In tale fase di procedura la cassa di disoccupazione, in casu la ricorrente, è la destinataria delle istruzioni della SECO. Considerato che simili istruzioni di servizio sono vincolanti per le autorità subordinate nei confronti di cui vengono impartite, ella non può che attenersi alle medesime senza che vi sia una possibilità di ricorso contro di esse ed accettare il rischio di emanare decisioni secondo lei errate (PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3^a ed., Berna 2009, pag. 370 e segg.).

Solo a partire dal momento in cui i pagamenti contestati non possono essere recuperati, sia perché il beneficiario ha potuto opporsi con successo contro la decisione di restituzione oppure perché è stata accolta la sua domanda di condono dell'obbligo di restituzione oppure perché la cassa non ha dato seguito alle sue istruzioni, l'ufficio di compensazione può far valere eventuali pretese di risarcimento nei confronti del titolare della cassa per il tramite di una decisione (cfr. art. 113 cpv. 3 OADI e art. 114 cpv. 1 OADI i. c. d. art. 82 LADI). Di conseguenza, la posizione giuridica della ricorrente può essere intaccata al più presto quando l'ufficio di compensazione avrà formulato una richiesta di risarcimento danni a seguito dell'irrecuperabilità dei pagamenti. Nell'ambito della procedura relativa alla revisione dei pagamenti dove si tratta soltanto di dare seguito alle istruzioni della SECO non sussiste ancora un obbligo al risarcimento né per il titolare della cassa e nemmeno per la cassa di disoccupazione me-

desima poiché in suddetta fase del procedimento gli interessi pecuniari del titolare e della cassa non entrano in gioco e non sono perlomeno ancora minacciati. In altre parole, anche se nell'atto impugnato l'autorità inferiore ha addebitato alla cassa, giusta l'art. 113 cpv. 2 OADI, gli importi corrispondenti di cui deve essere richiesta la restituzione, con ciò non fa ancora sorgere un obbligo di risarcimento a carico della ricorrente.

Si osserva infine che il diritto di A. _____ alle indennità di disoccupazione, di cui la ricorrente ne richiede il riconoscimento nelle conclusioni ricorsuali, non era oggetto dell'atto impugnato. L'autorità inferiore si è infatti limitata a impartire alla cassa disoccupazione ricorrente l'istruzione di chiedere all'assicurata la restituzione delle prestazioni erogate. Sul diritto alle indennità di disoccupazione e su un'eventuale pretesa di rimborso nei confronti dell'assicurata dovrà, comunque sia, statuire la cassa disoccupazione ricorrente (cfr. art. 81 lett. a e b LADI). Competente per statuire su un eventuale ricorso avverso tale decisione è infine il tribunale delle assicurazioni del Cantone dove l'assicurato è domiciliato nel momento in cui interpone ricorso (art. 56 cpv. 1 e 58 cpv. 1 della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA, RS 830.1]). Visto quanto precede, anche volendo ammettere che l'atto impugnato sia suscettibile di inficiare la posizione giuridica della ricorrente, non è possibile concludere automaticamente all'impugnabilità dello stesso, in quanto la ricorrente può tra l'altro opporsi contro decisioni dei tribunali cantonali in merito alla liceità dei pagamenti effettuati come pure contro un'eventuale decisione della SECO circa le pretese di risarcimento. In questo modo è garantita a posteriori una protezione giuridica adeguata (art. 102 cpv. 2 LADI; cfr. anche DTF 128 I 167 consid. 4.5, DTF 105 la 349 consid. 351).

2.1.6 Laddove la ricorrente postula il riconoscimento, all'assicurata, del diritto alle indennità di disoccupazione, va rilevato che lo scrivente Tribunale non è, per il momento, l'autorità competente a statuire sul riconoscimento di tale diritto. In un secondo tempo non può tuttavia essere escluso che il Tribunale, in un procedimento su ricorso diretto contro una decisione del SECO concernente eventuali pretese di risarcimento nei confronti del titolare della cassa, si esprima sulla questione a sapere se e in che misura la cassa abbia corrisposto all'assicurata prestazioni in modo indebito.

2.1.7 A titolo di risultato intermedio è accertato che l'atto impugnato va pertanto qualificato quale decisione interna di servizio, non costitutiva di decisione a norma dell'art. 5 PA in quanto non tange in modo diretto la si-

tuazione giuridica e di fatto della ricorrente e, di conseguenza, non impugnabile.

2.2 La ricorrente ritiene inoltre che l'atto impugnato costituisca, comunque sia, una decisione incidentale a norma dell'art. 46 PA e che esso sia di conseguenza impugnabile. Per l'art. 46 PA contro delle decisioni incidentali notificate separatamente e non concernenti la competenza e la ricusazione (art. 45 PA) sono impugnabili unicamente se possono causare un pregiudizio irreparabile oppure se l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale consentendo di evitare una procedura probatoria defatigante e dispendiosa. Al riguardo, giova rammentare che le decisioni secondo l'art. 5 PA vengono suddivise, tra l'altro, in decisioni finali e decisioni incidentali (PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / MARKUS MÜLLER, op. cit, pag. 247 e segg.). In questo senso, le decisioni incidentali non sono null'altro che una sottocategoria delle decisioni descritte all'art. 5 PA e in quanto tali devono anch'esse adempiere le caratteristiche strutturali per rientrare nella nozione di decisione descritta all'art. 5 PA, vale a dire un provvedimento delle autorità nel singolo caso, fondato sul diritto pubblico federale che regola in maniera vincolante un rapporto giuridico. In concreto, l'atto impugnato non costituisce, per i motivi già indicati in precedenza, una decisione a norma dell'art. 5 PA, sicché non vi è ragione di chinarsi sulla questione di sapere se esso sia di natura incidentale o finale. Anche in quest'ambito, l'argomentazione della ricorrente si rivela non essere pertinente.

2.3 Infine, la ricorrente assevera che l'atto impugnato costituisca una decisione formale circa atti materiali fondata sull'art. 25a cpv. 2 PA. A suo dire, l'autorità inferiore le avrebbe comunicato nel rapporto di revisione di chiedere all'assicurata la restituzione dell'importo di fr. 23'196.55. Con "opposizione" del 3 dicembre 2012 la ricorrente avrebbe "come minimo esatto dall'autorità inferiore l'accertamento dell'illiceità dell'atto materiale (l'istruzione della notifica di una domanda di restituzione del 25 ottobre 2012)" (osservazioni del 4 marzo 2013, pag. 4), giacché la "decisione su opposizione" andrebbe "considerata una decisione formale ai sensi dell'art. 25a cpv. 2 PA). L'argomentazione della ricorrente non può essere seguita. Innanzitutto, le osservazioni presentate dalla ricorrente all'autorità inferiore il 3 dicembre 2012 non costituiscono una "opposizione", ma delle semplici "obiezioni" (art. 112 cpv. 1 OADI), presentate in vista delle "istruzioni" (art. 113 cpv. 1 OADI) che l'autorità inferiore ha successivamente impartito alla cassa disoccupazione ricorrente. Del resto, come peraltro osservato dalla ricorrente medesima, anche in presenza di atti materiali l'autorità pronuncia, se sono adempiuti i presupposti, "mediante de-

cisione formale" (art. 25a cpv. 2 PA). L'impugnabilità di tale decisione segue le regole generali (ANDRÉ MOSER / MICHAEL BEUSCH / LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basilea 2008, pag. 37). In particolare devono essere toccati diritti e doveri del richiedente e quindi la propria situazione giuridica (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op. cit., n. 369). Ciò, come si ha tuttavia già avuto modo di vedere, non è il caso nella presente fattispecie. Resta fermo quindi che l'atto impugnato non costituisce una decisione secondo l'art. 5 PA e non è impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

2.4 Epilogando, il ricorso si rivela inammissibile in difetto di una decisione impugnabile. Irrilevante che l'autorità inferiore abbia corredato l'atto impugnato di un'indicazione dei rimedi giuridici. Infatti, ove manchino le caratteristiche proprie della decisione, l'atto non può essere impugnato neanche se la presunta possibilità di ricorso sia stata espressamente indicata (ADELIO SCOLARI, op. cit., pag. 243). L'indicazione erronea del rimedio giuridico può essere presa in considerazione nella ripartizione delle spese processuali. In merito al *petitum* volto al riconoscimento, all'assicurata, del diritto alle indennità di disoccupazione non è ancora data la competenza del Tribunale amministrativo federale e anche in questo caso deve essere concluso all'inammissibilità del ricorso.

3.

Le spese processuali seguono la soccombenza (art. 63 cpv. 1 PA). Nessuna spesa processuale è tuttavia messa a carico dell'autorità inferiore né delle autorità federali, che promuovano il ricorso e soccombano; se l'autorità ricorrente, che soccombe, non è un'autorità federale, le spese processuali le sono addossate in quanto la causa concerna interessi pecuniari di enti o d'istituti autonomi (art. 63 cpv. 2 PA). Nell'evenienza, come si è visto, l'atto impugnato non concerne – ancora – un obbligo finanziario della cassa disoccupazione ricorrente, sicché gli interessi pecuniari di quest'ultima non sono toccati. Anche se si dovesse giungere alla conclusione che le spese processuali debbano essere messe a carico della ricorrente, bisognerebbe considerare che l'indicazione inesatta del rimedio giuridico era suscettibile di indurre la ricorrente a credere di poter insorgere contro l'atto impugnato. Le autorità federali e, di regola, le altre autorità con qualità di parte non hanno diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 del Regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF; RS 173.320.2]).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è inammissibile.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

Non si assegnano ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario);
- autorità inferiore (n. di rif. 2012-12-05/454; atto giudiziario).

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Francesco Brentani

Corrado Bergomi

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerna, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg., 90 segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: 24 settembre 2013