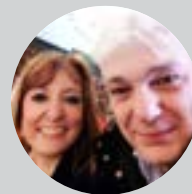


Attività e prospettive del personale dei processi legali INL

di Micaela Cappellini [*] e Francesco Dettori [**]



La nascita degli Uffici del Processo Legale all'interno delle strutture nate a presidio della tutela del lavoro si fa storicamente risalire al 1981, anno di entrata in vigore della legge 24 novembre 1981, n. 689.

E invero, per effetto della citata L. 689/1981, il quadro del diritto sanzionatorio del lavoro riceve una svolta epocale, non solo per effetto della c.d. depenalizzazione di numerose ipotesi di reato in materia di lavoro e previdenza obbligatoria (art. 35 L. 689/1981), ma altresì e soprattutto per l'introduzione di una disciplina organica, all'interno del nostro sistema, relativa all'illecito amministrativo (artt. 1-42 L. 689/1981).

In tal senso, la L. 689/1981 introduce un sistema compiuto di illeciti e sanzioni amministrative, prevedendo principi generali, eccezioni, applicabilità, competenze e procedure; un sistema mutuato dall'ambito penalistico in cui la constatazione e la contestazione dell'illecito amministrativo, nonché l'irrogazione della relativa sanzione viene attribuito agli uffici della pubblica amministrazione italiana, ovvero, per quanto concerne le sanzioni in materia giuslavoristica ex art. 35 co. VII (ovvero quelle che non comportano “... *omesso o parziale versamento di contributi e premi e che non sono allo stesso connesse* ...”), agli Ispettori del Lavoro.

Per quanto riguarda gli Uffici del Processo Legale rilevano gli artt. 17 e ss. della L. 689/1981.

Terminata l'ispezione in materia di lavoro e contestati/notificati gli illeciti amministrativi riscontrati (art. 14 L. 689/1981) gli organi ispettivi (tra i quali rientrano non solo gli ispettori del lavoro INL, ma anche a titolo di esempio, i funzionari di INPS, INAIL, i militari della GDF e dei CC) – appurato che il pagamento, in misura ridotta, delle sanzioni comminate non è stato effettuato nel termine previsto di 60 gg (art. 16 L. 689/1981) – devono inviare gli atti accertativi, unitamente al rapporto (art. 17 L. 689/1981) al Direttore della Struttura, ovvero “... *l'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione...*”; ciò in quanto la legge non attribuisce forza di titolo esecutivo al solo verbale di contestazione degli illeciti amministrativi, che, dunque, non rappresenta titolo idoneo a legittimare la successiva fase dell'esecuzione coattiva (ad esclusione delle infrazioni derivanti dal Codice della Strada).

Si rende, dunque, necessaria la nascita dell'Ufficio del Processo Legale con i suoi originali e tradizionali compiti.

E invero, il Direttore, proprio avvalendosi di tale Ufficio:

- a. provvede al controllo-esame degli atti accertativi e delle fonti di prova trasmessi unitamente al rapporto di cui all'art. 17 L. 689/1981;
- b. provvede al controllo-esame degli eventuali scritti difensivi ex art. 18 L. 689/1981;
- c. procede all'eventuale audizione del trasgressore/soggetto delegato ex art. 18 L. 689/1981;
- d. emana l'ordinanza-ingiunzione (avente forza di titolo esecutivo per l'eventuale iscrizione a ruolo), ovvero lo strumento con il quale – superato il vaglio di legittimità formale e di fondatezza sostanziale di cui alle precedenti lettere a., b. e c. – si determina la somma sanzionatoria definitivamente dovuta, ingiungendone il pagamento all'autore della violazione, nonché all'eventuale obbligato in solido;
- e. emana l'ordinanza-archiviazione ovvero lo strumento con il quale – verificato il mancato superamento del vaglio di legittimità formale e di fondatezza sostanziale di cui ai precedenti a., b. e c. – vengono caducati gli effetti dell'iniziale provvedimento di contestazione/notificazione degli illeciti amministrativi;
- f. provvede alla formazione dei ruoli esattoriali per la successiva riscossione da parte dell'Ente concessionario delle somme di cui ai titoli esecutivi emessi (Ordinanze-Ingiunzioni) e non riscosse nei termini di legge.

Gli Uffici del Processo Legale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro – dislocati in ogni sede territoriale – nascono, quindi, e si caratterizzano per attuare, anzitutto, una particolare fase sub-procedimentale del procedimento sanzionatorio (e precisamente, la fase finale, che termina con l'adozione del provvedimento definitivo del procedimento), strettamente connessa all'attività ispettiva ed alla verifica della sua legittimità formale e sostanziale.

In tal senso, si riscontra la ritualità/tempestività della contestazione/notificazione (corretta individuazione del trasgressore, esatta descrizione della fattispecie concreta, indicazione puntuale delle norme violate e relative sanzioni, rispetto dei termini di decadenza, non decorrenza della prescrizione) e la fondatezza delle violazioni comminate, nonché l'efficacia probatoria degli elementi raccolti a suffragare le stesse (sussistenza e corrispondenza dei fatti accertati alle fattispecie illecite legalmente predeterminate).

Si può, quindi, ben dire che, anche attualmente, l'attività ispettiva e l'attività stragiudiziale (*c.d. attività del Contenzioso*) degli Uffici del Processo Legale INL, siano due fasi diverse, ma entrambe necessarie e connesse, del complessivo procedimento sanzionatorio: l'attività dell'ispettore del lavoro mira alla contestazione/notificazione nell'immediatezza dell'accesso ispettivo o, comunque sia, nel termine stringente di cui all'art. 14, comma 2, della L. n. 689/1981, alla definizione degli accertamenti in questione; l'attività dell'ufficio legale come “contenzioso” mira alla verifica della contestazione/notificazione eseguita dall'Ispettore, in un momento necessariamente successivo rispetto alla definizione degli accertamenti, entro il termine quinquennale di prescrizione previsto dall'art. 28 della L. 689/1981.

Ma i compiti degli Uffici del Processo Legale INL non si esauriscono certo qui.

Oltre ad altri compiti, previsti sempre dalla L. 689/1981, in tema di “contenzioso”, come l'analisi delle istanze di rateizzazione (art. 26 L. 689/1981) e l'attivazione della procedura di riscossione coattiva (art. 27 L. 689/1981) (anch'essi da considerarsi prosecuzione del procedimento sanzionatorio/ispettivo), rilevano gli art. 22 e ss. della L. 689/1981 che disciplinano il procedimento di opposizione ad ordinanza in-

giunzione, introducendo *la vera e propria funzione “legale”*, ovvero la funzione difesa giudiziale dell'attività ispettiva.

L'originaria funzione legale si concretizzava in una mera “rappresentanza in giudizio”.

E invero, in base all'art. 23 della L. 689/1981, *“L'opponente e l'Autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente; l'Autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati.”*

Ne derivava che, in base all'originaria formulazione delle norme, qualsiasi dipendente INL poteva essere delegato dal Dirigente territoriale, unico ed esclusivo titolare dello *ius postulandi*, a “rappresentare” l'Amministrazione nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione.

La “rappresentanza” è, dunque, la prima forma di competenza giurisdizionale degli Uffici del Processo Legale INL, congeniale ad un processo attribuito, originariamente, al Pretore, senza alcuna formalità o preclusione di sorta, a parte il principio della prova previsto dall'art. 23 L. 689/1981 penultimo comma^[1].



L'originario procedimento giurisdizionale delineato dalla L. 689/1981 prevedeva il deposito in cancelleria, almeno 10 giorni prima della prima udienza, dell'intero fascicolo ispettivo, nonché la costituzione in giudizio anche direttamente alla prima udienza, senza alcuna decadenza; altresì, conseguentemente, l'istruttoria processuale veniva condotta interamente dal Pretore tramite speciali poteri “inquisitori” e, dunque, non era necessario indicare preventivamente le domande da porre ai testimoni (*c.d. capitolazione delle prove*).

Nel 1999 le Preture, con provvedimento normativo, vengono soppresse e, dunque, le opposizioni ad ordinanza ingiunzione sono assegnate

alla competenza dei Tribunali; altresì, le continue modifiche normative in tema di depenalizzazioni e l'aumento degli importi sanzionatori rendono sempre più numerose le opposizioni ad ordinanza ingiunzione (oltre che di valore economico sempre più elevato).

Con il D. Lgs. n. 150 /2011, si delinea un “cambio di rotta” per quanto riguarda l'attività legale fin qui descritta.

E invero, il citato D. Lgs. modifica le norme della L. 689/1981 relative alle opposizioni ad ordinanza ingiunzione (art. 22 e ss.) introducendo l'obbligatorietà del rito lavoro, nei limiti della compatibilità, a tale tipo di procedimenti giurisdizionali.

Tale modifica implica: perentorietà dei termini processuali, preclusioni previste dal rito lavoro, necessità, dunque, di capitolarne preventivamente le domande ai testi a pena di inammissibilità in una istruttoria nella quale il Giudice non ha più i precedenti speciali poteri inquisitori.

È di intuibile evidenza, dunque, che le modifiche apportate alla funzione legale dal D.lgs. 150/2011 abbiano comportato un necessario allontanamento degli Uffici del Processo Legale INL dal mero ruolo della rappresentanza, come originariamente delineato ex 689/1981, ovvero sia intesa come funzione delegata; in tal senso, si può ben dire che la stessa rappresentanza ha iniziato ad assumere, di fatto, con l'applicazione delle norme sul rito del lavoro, le caratteristiche di vera e propria “difesa tecnica” dell'Amministrazione in giudizio.

L'istituzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), avvenuta con il D.lgs. 149/2015, ha segnato uno spartiacque fondamentale nell'assetto dell'attività di legale dell'Amministrazione.

All'art 9 del succitato D.lgs., si prevede “*L'Ispettorato può farsi rappresentare e difendere, nel primo e secondo grado di giudizio, da propri funzionari nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione, nei giudizi di opposizione a cartella esattoriale, nelle materie di cui all'articolo 6, comma 4, lettera a), del decreto legislativo 1° settembre 2011 n. 150, nonché negli altri casi in cui la legislazione vigente consente alle amministrazioni pubbliche di stare in giudizio avvalendosi di propri dipendenti...*”.

Per la prima volta, dunque, all'attività di rappresentanza da parte dei funzionari dell'Ispettorato è stata aggiunta normativamente l'attività di difesa in giudizio dello Stato – estesa anche al secondo grado di giudizio, alle opposizioni a cartella esattoriale e a tutti gli altri casi in cui la legislazione vigente consente alle amministrazioni pubbliche di stare in

giudizio avvalendosi di propri dipendenti – ampliando in maniera significativa la professionalità tecnica richiesta alle funzionarie ed ai funzionari appartenenti agli Uffici del Processo Legale INL.

In sostanza, la normativa del 2015 implica, da una parte, il superamento, del concetto di rappresentanza in giudizio come mera funzione delegata verso la direzione della difesa tecnica (di fatto esercitata da tempo, almeno dalla precedente riforma del 2011), dai funzionari appartenenti a questi Uffici, dall'altra, tuttavia, non opera questa scelta in maniera risoluta, continuando formalmente ad affiancare il concetto di rappresentanza.



Da altra prospettiva, si può osservare che alla descritta evoluzione della funzione legale – dal mero ruolo di rappresentanza verso quello di difesa tecnica – è corrisposta, all'interno degli Uffici del Processo Legale INL, una parallela evoluzione in ambito di inquadramento contrattuale del personale assegnato ai medesimi uffici; facciamo espresso riferimento all'accordo sulle “famiglie professionali” del 12.6.2023, al Decreto Direttoriale n. 36 del 22 aprile 2024 INL (con il quale è stato recepito ed applicato il nuovo sistema di classificazione del personale non dirigenziale, suddiviso in quattro aree, all'interno delle quali si distinguono le c.d. “fa-

miglie professionali”) ed alle procedure svoltesi, a partire da fine 2024, affinché la famiglia professionale di inquadramento di ciascuna/o lavoratrice/lavoratore INL corrisponda alle mansioni che svolge in concreto ogni giorno.

Questa evoluzione di coerenza sull’inquadramento contrattuale è stata raggiunta grazie agli spunti delle Organizzazioni sindacali.

Se precedentemente all’accordo sulle “famiglie professionali” succitato, gli Uffici del Processo Legale INL erano, per la maggioranza, composti da personale inquadrato come ispettivo ed assegnato, con mero atto organizzativo-dirigenziale, a tale funzione (e selezionato, comunemente, in base ai titoli posseduti, ovverosia, preferibilmente in base al possesso del titolo di avvocato), si può ben dire che, invece, attualmente, almeno una parte del personale assegnato agli Uffici del Processo Legale INL vanta un inquadramento contrattuale coerente con le mansioni svolte, appartenendo formalmente alla «Famiglia Professionale del Funzionario Contenzioso e Recupero Crediti».

La situazione contrattuale, grazie al decisivo apporto delle relazioni sindacali, è, dunque, molto meno confusa ed approssimativa per gli appartenenti agli Uffici del Processo Legale INL; tuttavia, anche se questo cambiamento ha sicuramente restituito certezza e dignità professionale a chi svolge attività legale in INL, la natura specialistica e l’elevata responsabilità connesse all’esercizio quotidiano della difesa tecnica in giudizio rendono necessaria considerare una riflessione ancora aperta per un ulteriore e più adeguato riconoscimento normativo ed economico del profilo.

A questo punto si pone necessariamente la questione delle prospettive verso la moderna nuova tutela del lavoro.

In quest’ottica, appare opportuno premettere come l’intento originario del legislatore fosse quello di conferire all’Ispettorato Nazionale del Lavoro un ruolo di razionalizzazione e accentrimento delle funzioni di vigilanza, integrando l’attività accertativa – precedentemente frammentata – tra Ministero del Lavoro, INPS e INAIL.

Nonostante l’improvvisa e inspiegabile inversione di rotta avvenuta con il D.L. 19/2024 (convertito con modificazioni dalla L. 56/2024, c.d. “Decre-

to PNRR-bis”), emerge con evidenza la necessità per gli Uffici del Processo Legale INL di evolversi verso un modello coerente con le istanze di tutela di un mercato del lavoro sempre più complesso.

Il definitivo superamento, *de iure condendo*, dell’istituto della mera rappresentanza in favore del pieno riconoscimento della difesa tecnica in giudizio costituisce il passaggio ineludibile per attuare appieno la ratio del D. Lgs. 149/2015 con riguardo al patrocinio nei giudizi di secondo grado, nelle opposizioni ad estratto di ruolo/cartella esattoriale e nelle altre fattispecie di difesa diretta della Pubblica Amministrazione.

L’esercizio dello *ius postulandi* su base di sola delega del direttore dell’ispettorato territoriale, così come disegnato originariamente dalla L. 689/1981, appare ormai anacronistico, specie nell’ottica di un’attività ispettiva che, seppur non unificata, necessita di una programmazione coordinata guidata dall’INL; sul piano operativo, ciò implicherà l’estensione della difesa tecnica in giudizio non solo ai profili sanzionatori ed amministrativi, ma anche a



quelli contributivi e assicurativo-previdenziali.

Parallelamente, l’impostazione tradizionale del contenzioso – intesa come mero controllo endoprocedimentale di legittimità e merito sugli atti redatti dal personale ispettivo INL – rischia di veder depotenziata la propria centralità.

Da un lato, la difformità dei procedimenti sanzionatori e la distonia tra i relativi termini perentori (laddove i recuperi previdenziali e assicurativi azionano titoli già esecutivi, a differenza di quanto previsto per le sanzioni amministrative dalla L. 689/1981) spingono verso la semplificazione processuale e il possibile futuro conferimento normativo dell’immediata esecutività ai

verbali di contestazione ex art. 14 L. 689/1981. Dall'altro, la fase istruttoria interna del contenzioso rischia di rivelarsi pleonastica, sia in virtù della digitalizzazione del processo vigilanza INL, sia in ragione dell'elevato profilo tecnico-giuridico garantito dalle recenti procedure concorsuali d'accesso per il personale ispettivo. Per conseguire il massimo livello di efficienza operativa, gli Uffici del Processo legale INL richiedono, dunque, un definitivo adeguamento normativo che affranchi i funzionari da deleghe ed eterodirezioni anacronistiche, consentendo loro l'esercizio diretto e pieno del contraddittorio giudiziale.

È di tutta evidenza che per poter raggiungere tale obiettivo occorre seriamente riflettere e fare passi ulteriori non solo rispetto all'inquadramento contrattuale- profilo professionale del personale in questione, ma altresì dal punto di vista dell'informatizzazione.

L'infrastruttura tecnologica dell'INL presenta un grave mancato allineamento tra il processo vigilanza e gli uffici del processo legale. E invero, questi ultimi risultano del tutto privi di un sistema di gestione documentale e di workflow aziendale, operando in regime di completa de-standardizzazione territoriale.

Tale carenza costringe il personale a una gestione interamente manuale dell'attività tramite l'uso ordinario del pacchetto Office, unitamente a una catalogazione degli atti disorganica e frammentata su base locale, in totale assenza di direttive o standardizzazioni da parte di INL Centrale.

La mancata interoperabilità dei flussi informatici della vigilanza genera un grave e inefficace dispendio di risorse fisiche e temporali. Il personale degli Uffici del Processo Legale INL, invece di focalizzarsi sullo studio strategico e sull'elaborazione della difesa tecnica dell'Amministrazione, è costretto a reiterare l'inserimento manuale di dati già presenti nei sistemi informatici a cui però non ha accesso tramite applicativo.

Detto in altri termini, l'impossibilità per gli Uffici del processo Legale INL di estrarre e integrare automaticamente i dati provenienti dall'attività ispettiva INL determina un duplicato operativo di basso valore aggiunto: il personale la cui elevata professionalità ormai garantisce la c.d. difesa tecnica, è costretto a svolgere mansioni meramente compilative di "copia e incolla" di informazioni già censite, con una duplice conseguenza negativa, da un lato vi è una dispersione di risorse orarie ed energetiche a discapito della qualità della tutela giudiziale ed extragiudiziale dell'Ente e dall'altro, non è garantita, a livello nazionale, l'uniformità degli atti e delle procedure. Si tratta di un anacronismo operativo non più

tollerabile, specie a seguito della recente riorganizzazione dell'INL che ha rafforzato in maniera significativa proprio la Direzione Centrale per l'Informatica. È prioritario che tale struttura intervenga per risolvere una criticità sistemica che si trascina ormai da oltre vent'anni per chi svolge attività legale in INL e, prima, in MLPS.

In conclusione, ci si chiede in che modo, gli uffici legali e i servizi ispettivi dell'INL, che sono tra loro inscindibilmente connessi, affronteranno i repentini mutamenti del mercato del lavoro anche sotto il profilo delle innovazioni tecnologiche, partendo da una certezza, ovvero la presenza presso gli ispettorati territoriali di personale altamente qualificato, dotato di elevata professionalità e capacità decisionale, al quale però mancano adeguati beni strumentali a partire da un'infrastruttura informatica efficace e funzionale. ■



Note

- [1] Art. 23 L. 689/1981, penultimo comma *“Il pretore accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente”*.

[*] Ispettrice del Lavoro e Coordinatrice FP CGIL Toscana per INL. [**] Ispettore del Lavoro e Coordinatore FP CGIL Sardegna per INL. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.