

Jobs Act

Difesa in giudizio e ricorsi

Il contenzioso amministrativo e giudiziario sulle ispezioni

Pierluigi Rausei – Adapt professional fellow, Dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149 non si limita ad istituire il nuovo «Ispettorato nazionale del lavoro», per unificare e coordinare l'attività ispettiva in materia di lavoro e previdenza obbligatoria (ma anche, più in generale sulla legislazione sociale) (1), ma interviene sul decreto legislativo n. 124/2004 per ridisegnare completamente la geografia dei ricorsi amministrativi (ma anche giudiziari) avverso i provvedimenti sanzionatori adottati dal personale ispettivo e dall'Ispettorato, in una prospettiva di armonizzazione delle tutele e delle strategie di difesa per gli ispezionati e i professionisti che li assistono, pur mantenendo ferma l'applicazione della legge n. 689/1981 nei confronti dell'Ispettorato.

Difesa in giudizio (art. 9)

Anzitutto il decreto delegato prevede che l'Ispettorato può farsi rappresentare e difendere, sia nel primo grado di giudizio (come già attualmente accade) ma anche nel secondo grado (e qui sta la novità assoluta), da propri funzionari sia nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione (di cui all'art. 6, D.Lgs. n. 150/2011) che nei giudizi di opposizione a cartella esattoriale in materia di tutela del lavoro, igiene sui luoghi di lavoro e prevenzione degli infortuni, nonché in tutti gli altri casi nei quali la legge permette alle pubbliche amministrazioni di stare in giudizio avvalendosi di propri dipendenti.

Peraltro, il decreto stabilisce anche che in caso di esito favorevole del giudizio all'Ispettorato devono essere riconosciute le spese, i diritti e gli onorari di lite, con riduzione del 20% dell'importo complessivo previsto, tenendo conto per la quan-

tificazione dei relativi importi di quanto previsto per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati. Inoltre la norma destina le entrate derivanti dalle vittorie di lite ad un apposito capitolo di bilancio dell'Ispettorato di cui integrano le dotazioni finanziarie.

Resta ferma, d'altronde, per il terzo grado di giudizio, ma anche per eventuali consulenze sui temi del contenzioso giudiziario, quanto stabilito dal testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (regio decreto n. 1611/1933), anche con l'espressa previsione che nel giudizio di appello, se rilevano questioni di massima o con notevoli riflessi economici, l'Avvocatura dello Stato può assumere direttamente la trattazione della causa (secondo le modalità concrete che saranno stabilite dai D.P.C.M. attuativi del D.Lgs. n. 149/2015).

Sull'art. 9 del D.Lgs. n. 149/2015 è espressamente intervenuto il Ministero del lavoro, con la nota n. 16576 del 7 ottobre 2015, nella quale, dopo aver affermato che l'efficacia delle disposizioni normative contenute nel decreto delegato è necessariamente rinviata al momento in cui risulterà pienamente operativo il nuovo assetto istituzionale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ha testualmente sancito che la disposizione «non può allo stato dispiegare alcun effetto, riferendosi ad un soggetto che ancora non opera effettivamente». La medesima nota ministeriale, inoltre, ha ribadito che «nelle more della piena operatività dell'Ispettorato, quindi, l'attività del contenzioso resta regolata dal combinato disposto dell'art. 6 del Decreto legislativo n. 150/2011 e del-

(1) Sia consentito rinviare a P. Rausei, *Ispettorato nazionale del lavoro e il futuro delle ispezioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2015, 41, 2343-2350.

l'art. 22 della legge n. 689/1981 che limita la competenza delle strutture ministeriali alla rappresentanza nel primo grado di giudizio».

Ricorso al Direttore dell'Ispettorato territoriale (art. 11, c. 1, lett. d)

Nell'ottica di revisione del contenzioso amministrativo viene riscritto completamente l'art. 16 del d.lgs. n. 124/2004 originariamente dedicato al ricorso amministrativo al Direttore regionale del lavoro avverso le ordinanze-ingiunzione adottate dal Direttore territoriale (già provinciale) del lavoro.

Il nuovo testo della norma introduce, invece, il ricorso al Direttore della sede territoriale dell'Ispettorato, con la finalità dichiarata di assicurare un'applicazione uniforme delle disposizioni in materia di lavoro, legislazione sociale, contribuzione e assicurazione obbligatorie.

Si prevede così che nei confronti degli atti di accertamento adottati dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria (art. 13, comma 7, D.Lgs. n. 124/2004) è ammesso uno specifico ricorso davanti al Direttore della sede territoriale dell'Ispettorato, entro 30 giorni dalla notifica dei provvedimenti.

Il ricorso (che deve essere presentato alla sede territoriale competente dell'Ispettorato) viene deciso dal Direttore preposto entro 60 giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella che verrà tempestivamente trasmessa dall'organo accertatore.

Permane, come nell'attuale disciplina del ricorso ex art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004, la previsione del silenzio rigetto, giacché decorso inutilmente il termine di 60 giorni fissato per la decisione il ricorso deve intendersi respinto.

Ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro (art. 11, c. 1, lett. e)

Nella stessa prospettiva riformatrice viene riscritto integralmente anche l'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 che disciplina il ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro.

A sostituire il Comitato interregionale per i rapporti di lavoro (già Comitato regionale) viene istituito presso le competenti sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro il «Comitato per i rapporti di lavoro», composto dal Direttore preposto alla sede territoriale dell'Ispettorato,

che riveste funzioni di Presidente, dal direttore dell'Inps e dal direttore dell'Inail del capoluogo di regione dove ha sede l'Ispettorato competente. Il Comitato per i rapporti di lavoro è destinatario di tutti i ricorsi avverso gli atti di accertamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro e degli Enti previdenziali e assicurativi che hanno ad oggetto la sussistenza o la differente qualificazione dei rapporti di lavoro.

Il ricorso deve essere presentato entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento sanzionatorio contro cui si ricorre alla sede territoriale competente dell'Ispettorato.

Per quanto attiene alla decisione, si prevede che il Comitato deve decidere il ricorso, con provvedimento motivato, entro 90 giorni dal ricevimento dello stesso, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente nonché di quella in possesso dell'Ispettorato ovvero trasmessa dall'Ente previdenziale ed assicurativo che ha effettuato gli accertamenti.

Anche in questo caso permane la previsione del silenzio rigetto, giacché decorso inutilmente il termine di 90 giorni fissato per la decisione del Comitato il ricorso deve intendersi respinto.

Con riferimento alla collocazione del Comitato per i rapporti di lavoro, in attesa delle determinazioni che saranno contenute negli atti normativi di secondo livello attuativi del decreto delegato (D.P.R. e D.P.C.M.), poiché la norma prevede testualmente che «ogni riferimento alle direzioni interregionali, regionali o territoriali del lavoro contenuto in provvedimenti di legge o in norme di rango secondario è da intendersi, in quanto compatibile, alla sede territorialmente competente dell'Ispettorato», è ragionevole ritenere che il Comitato potrà essere istituito nelle sedi dell'Ispettorato nazionale del lavoro ove già operavano le Direzioni interregionali del lavoro e, conseguentemente, i Comitati interregionali per i rapporti di lavoro, vale a dire presso le sedi dell'Ispettorato di Milano, Venezia, Roma e Napoli.

Effetti impliciti della novella legislativa

Si intuisce la portata implicita e notevolissima della novella legislativa, in quanto avverso le ordinanze-ingiunzione adottate dal Direttore della sede territoriale dell'Ispettorato potrà essere proposto esclusivamente il ricorso giudiziario in opposizione dinanzi al Tribunale civile ai sensi del-

Jobs Act

l'art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011, che pure dovrà essere proposto entro 30 giorni dalla notifica della ordinanza-ingiunzione.

Contro gli atti di accertamento degli ispettori dell'Ispettorato, d'altro canto, non è ammesso il ricorso amministrativo di cui al novellato art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004 (ma soltanto quello di cui all'art. 17 in caso di sussistenza o riqualificazione dei rapporti di lavoro), in quanto contro il verbale di accertamento e notificazione degli ispettori potranno essere presentati (entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento) gli scritti difensivi, anche con presentazione di documentazione a difesa ed eventuale richiesta di audizione personale (per essere sentito in merito), ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689/1981, la quale, infatti, viene espressamente richiamata dal decreto delegato con riguardo al contenzioso amministrativo dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Inoltre, poiché il nuovo art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004 non prevede la possibilità di presentare ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro avverso l'ordinanza-ingiunzione relativa ad illeciti afferenti alla sussistenza o riqualificazione dei rapporti di lavoro, potrà assistersi alla pendenza di due procedimenti distinti, uno amministrativo presso il Comitato riguardante i profili previdenziali (contributivi e assicurativi) del verbale di accertamento e notificazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, l'altro giudiziario presso il Tribunale in esito al ricorso in opposizione di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 150/2011. In questo senso non pare che il decreto delegato contenga misure idonee ad evitare un contrasto di "giudicati" fra il *decisum* del giudice sull'ordinanza-ingiunzione e quello del Comitato sul verbale di accertamento rispetto ai profili previdenziali.

Da ultimo, poiché il decreto delegato non modifica l'art. 12, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004 deve ritenersi operante, anche nel nuovo assetto dell'Ispettorato nazionale del lavoro, il ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro avverso il provvedimento di diffida accertativa per i crediti patrimoniali validato dal Direttore della sede territoriale dell'Ispettorato. In tal caso il Comitato dovrà essere integrato con un rappresentante dei datori di lavoro ed un rappresentante dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, tuttavia in assenza di designazione entro 30 giorni dalla richiesta di nomina,

il Comitato decide il ricorso nella sua composizione ordinaria. Anche questo ricorso – che sospende l'esecutività della diffida accertativa validata – deve essere presentato entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento contro cui si ricorre alla sede territoriale competente dell'Ispettorato e il Comitato (integrato o no dai rappresentanti datoriali e sindacali) deve decidere il ricorso, con provvedimento motivato, entro 90 giorni dal ricevimento dello stesso, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente nonché di quella in possesso dell'Ispettorato. Decorso inutilmente il termine di 90 giorni previsto per la decisione del Comitato il ricorso si intende respinto.

Abrogazioni e modifiche al D.Lgs. n. 124/2004 (art. 11, c. 1, lett. a-c, 2 e 3)

A seguito dell'effettiva attuazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, gli artt. 1 (Vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), 2 (Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive), 4 (Coordinamento regionale della vigilanza), 5 (Coordinamento provinciale della vigilanza e Cles) del D.Lgs. n. 124/2004 sono abrogati.

Sempre dopo l'avvio delle attività dell'Ispettorato l'art. 3 del D.Lgs. n. 124/2004 viene integralmente sostituito in conseguenza dell'istituzione dell'Ispettorato: la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza (che mantiene la composizione mista istituzionale e sindacale ed è nominata con D.M. del Ministro del lavoro) opera quale sede permanente di elaborazione di orientamenti, linee e priorità dell'attività di vigilanza; essa sulla base di rapporti annuali presentati dall'Ispettorato propone indirizzi ed obiettivi strategici e priorità degli interventi ispettivi.

Viene modificato anche l'art. 9, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2004 per prevedere che la gestione dell'interpello in materia di lavoro e legislazione sociale rimanga nelle competenze del Ministero del lavoro.

L'art. 13, comma 5, del D.Lgs. n. 124/2004 viene modificato per coordinare la disciplina del verbale di accertamento e notificazione in caso di diffida, per introdurre l'interruzione dei termini per

la presentazione dei ricorsi amministrativi di cui agli artt. 16 e 17 dello stesso D.Lgs. n. 124/2004, come riformati dal D.Lgs. n. 149/2015.

Peraltro, qualsiasi riferimento alle direzioni inter-regionali, regionali o territoriali del lavoro contenuto in provvedimenti di legge o in norme di rango secondario deve intendersi alla sede terri-

torialmente competente dell'Ispettorato, in quanto compatibile.

Infine, la legge n. 689/1981 trova applicazione, in quanto compatibile, nei confronti dell'Ispettorato, da intendersi quale Autorità competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'art. 17 della stessa legge.