

## Chiacchierata tra un giudice ed un avvocato del ministero... ma non troppo!

di Dario Messineo [\*]

Il Giudice pronuncia solennemente la sentenza e in piedi, davanti a tutti, in un'aula affollata da centinaia di avvocati in attesa del proprio turno, pronuncia le parole in nome del popolo italiano "Respinge il ricorso e condanna il ricorrente (trasgressore) a pagare le spese processuali nella misura di 30 euro!"... "Cosa? 30 euro? Ho capito male?"... "No... no...", replica il giudice mentre sta per andare via dall'aula trafelato, con innumerevoli fascicoli sotto braccio. "Avvocato, 30 euro... ha capito benissimo". Io, in qualità di Avvocato, della Direzione Territoriale del Lavoro, tra lo stupito ed il rassegnato, provo a replicare: "Ma mi scusi, signor Giudice... ehm... io ho svolto, un'attività professionale, sono abilitato all'esercizio della professione forense, ho presentato la nota spese, come prescritto dalla Legge, per un totale di 1000 euro, dove indico la delega del dirigente, le ore di lavoro impiegate per redigere gli atti processuali, ho replicato in fatto e in diritto alle eccezioni processuali e di merito su questioni giuslavoristiche di particolare complessità, ho controinterrogato ai testi citati dalla controparte, ho redatto le memorie difensive, ho partecipato attivamente a tutte le udienze e sono riuscito a dimostrare alla fine del processo, come lei stesso attesta in sentenza, che il ricorso era infondato per un valore della causa di circa 100.000 euro. Come si può decidere che una attività di questo tipo valga solo 30 euro?".



Niente, nulla da fare, il giudice è irremovibile: "La giurisprudenza di Cassazione, se pure datata, è chiara. A voi del Ministero del Lavoro non spetta nulla, solo le spese vive e comprovate, quindi il costo della carta e null'altro". Un velo di silenzio tombale scende improvvisamente sull'aula, gli avvocati (che parlavano di enfiteusi, fallimento, sfratti e altre mille sofisticate questioni giuridiche) improvvisamente stanno guardando tutti me e i profani del diritto (li perché chiamati dal giudice per altre cause) si chiedono che cosa diavolo stia succedendo. Io, nel frattempo vorrei andarmi a nascondere nel posto più buio della terra!

Dopo questo storico episodio ce ne furono altri ma il significato di fondo non cambiò, la scena era sempre la stessa, i colleghi avvocati, anche gli avversari, mi circondavano all'uscita dall'aula, alcuni intimamente turbati, mi stringevano la mano in segno di solidarietà e con una faccia contrita mi chiedevano scusa per il giudice, intimoriti che una cosa del genere potesse capitare anche a loro, ma quando spiegavo di essere dipendente pubblico statale nei loro occhi leggevo che come tale me lo meritavo, quasi che fosse una nemesis necessaria, per chi ha il peccato originale di aver scelto di lavorare nella pubblica amministrazione avendo tradito la categoria forense. Ma, nessuno mi toglie dalla testa che sotto sotto pensavano anche: "Ah però, ma che pacchia queste opposizioni alle ordinanze ingiunzione: se vinciamo il giudice non si sogna neanche di guardare la nostra nota spese e ci riconosce la parcella (a seconda del valore della causa!) più i diritti di legge, con possibilità di un incremento di altri 1000 euro per spese generali e altre spese indicate in parcella, e se perdiamo rischiamo al massimo 30 euro!!!".

Certo può accadere che un giudice riconosca le spese processuali ma tanto non si possono riscuotere e comunque il Giudice di Appello o la Cassazione, riformerà sempre queste sentenze. In ogni caso se effettivamente al Ministero riuscisse ad ottenere delle sentenze favorevoli perché il giudice e l'avvocato difensore non conoscono la giurisprudenza su questo punto e nulla eccepiscono, ad incassare queste somme sarebbe sempre e comunque il Ministero delle Finanze e non il Ministero del Lavoro perché nessuno ha previsto legislativamente una difesa tecnica.

Ogni tanto mi viene da chiedermi: "E allora? Perché affannarsi tanto? È tutto inutile!".

Eppure quando studiavo all'Università, tanti anni fa oramai, mi avevano insegnato che i dipendenti si devono motivare, che il lavoro di qualità costituisce un valore aggiunto per le aziende pubbliche e private.

Una volta un giudice, in una fredda giornata invernale, mi prese da parte e con un tono un po' sornione mi disse: "Scusi avvocato, mi spieghi un attimo, ma lei è avvocato o no?". "Sì", risposi compiaciuto (finalmente uno che si interessava al mio travaglio interiore), "sono avvocato, come tantissimi altri colleghi che fanno il mio mestiere nelle DTL in Italia e posso fregiarmi del titolo perché ho esercitato per un po' di anni e mi sono cancellato senza indegnità non appena assunto nella Pubblica Amministrazione, però per una serie di vicende complesse il contratto è scollato dalla realtà lavorativa".

Visto che mi guardava perplesso continuai a spiegare per far capire l'intricata faccenda: "La legge 689/981, modificata

dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. 150/2011, stabilisce che i funzionari, su delega dei dirigenti, rappresentano direttamente l'amministrazione in giudizio. Nel 1981, dopo la depenalizzazione, i capi dell'ispettorato del lavoro (preparati tecnicamente in materia giuslavoristica) si occupavano direttamente della rappresentanza, il processo era volto solo all'accertamento della verità, i Pretori utilizzavano i mezzi istruttori simili a quelli del Giudice Penale e la sentenza veniva pronunciata sulla base di una istruttoria condotta in tutto e per tutto dal Pretore medesimo. Dopo una decina di anni, però, i giudici cominciarono a applicare le regole processuali ordinarie, più o meno dagli anni 1990, i Direttori divennero Manager (legge sulla privatizzazione del pubblico impiego d.lgs. 29/1993 e ss.) con scarse competenze di natura tecnica e meno che meno di tipo processuale. Delegarono, quindi, i funzionari abilitati all'esercizio della professione e la rappresentanza si tramutò, di fatto, in difesa tecnica. Ma la svolta decisiva si ebbe con la riforma del processo con il quale si definirono i riti da applicare nei processi".

"Scusi", mi interrompe il giudice, "ma si riferisce al D. Lgs. n. 150 del 2011?". Io: "Proprio quella". Ed il giudice, che sapeva benissimo di cosa parlavo, aggiunse di getto: "Quella riforma è servita per razionalizzare il sistema giudiziario, creando tre riti: 1) il rito ordinario di cognizione, 2) il rito sommario e 3) il rito del lavoro, per evitare che vi fossero più tipologie processuali speciali e velocizzare l'attività giudiziaria". "Vero", rispondo prontamente, "con quella riforma l'opposizione ad ordinanza è entrata a far parte ufficialmente nel rito del lavoro, ma da quello derivarono delle conseguenze importanti per i processi ex l. 689/1981. Difatti, ferma restando la competenza del Tribunale, ad indicare l'importanza della tipologia delle controversie (quelle per violazione al codice della strada rimangono assegnate al giudice di pace) venne introdotto l'obbligo di capitolazione delle prove testimoniali, venne estesa l'applicazione delle regole processuali del rito del lavoro (con conseguente obbligo di provare ciò che si sosteneva su ogni punto senza l'ausilio del potere istruttorio del giudice) e, in generale, vennero rese operative tutte le decadenze che da questo derivano nel caso di mancato deposito dei documenti, con conseguenti ulteriori oneri processuali a carico dei funzionari che non possono più dimenticare di formulare tutte le eccezioni alla prima udienza e non possono sgarrare i termini per il deposito degli atti durante tutto il processo a pena della sicura sconfitta in giudizio anche nel caso di piena ragione".



"Va beh", mi interrompe il giudice, con un sorrisetto tra il serio ed il faceto, "capisco che il rito del lavoro sia il più complesso e pieno di trappole pericolose per la difesa, ma Voi siete dei professionisti dipendenti, come gli avvocati INPS ed INAIL e quindi siete assicurati nel caso di danni all'erario, adesso non la faccia tragica". Ho un rigurgito di dignità e non rispondo, capisco che vuole provocarmi, del resto come faccio a dire che effettivamente non c'è alcuna assicurazione che ci tuteli? Meglio non dirlo, come ho capito, anche di recente, che è meglio non parlare mai della propria retribuzione, si rischia uno sguardo misto a commiserazione e compatimento, che non vorrei, sinceramente, suscitare in nessuno nella mia vita.

Nel 1999, l'art. 13 del contratto collettivo e l'art. 5 del CCNI Ministero del lavoro sembrava dare delle vere speranze ai funzionari del ministero che rappresentavano l'amministrazione in giudizio. Si parlava finalmente di alte professionalità e professionisti dipendenti, veniva istituita una Commissione (art. 37 CCNL) per la creazione della "separata area dei professionisti". Ma era solo un fuoco di paglia, che avrebbe soltanto dato una inutile illusione a coloro che lavoravano in quell'ambito. Il CCNL non ha, di fatto, mai previsto questa separata area e pertanto i professionisti dipendenti nel comparto ministeri sono dei fantasmi ma si aggirano ogni santo giorno, sperduti, nelle aule dei tribunali.

"Si ma scusatemi", interrompe il Giudice, "mi pare di ricordare che il Tar e l'ARAN hanno sempre sostenuto che i quadri nel pubblico impiego non vengono riconosciuti in quanto è prevista l'area dei professionisti, o anche le Posizioni Organizzative oppure la famosa vicedirigenza". "Giusto", rispondo io, "l'ARAN<sup>[1]</sup> lo ha sempre sostenuto, ritenendo non applicabile l'area dei quadri intermedi di cui alla legge 190/1985, proprio in virtù delle previsioni contrattuali e legislative sopra riportate ha ritenuto non applicabile la disciplina al settore pubblico. Il problema di fondo sta però nel fatto che con il Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, Art 5, comma 13 è stato abrogato l'art. dell'art. 17/bis del D.lgs. 30-3-2001 n. 165, che aveva introdotto l'area separata della vicedirigenza, restando impregiudicate le questioni di costituzionalità che da questo derivano. Per quanto riguarda le Posizioni organizzative, invece, pur essendo previste sia agli artt. 18 e 19 del CCNL 1998/2001 del comparto Ministeri sia nel CCNI del Ministero del lavoro queste ultime non sono state mai poste in essere dal Ministero del lavoro".

Il Giudice a questo punto mi guarda sorridendo e dice: "Ma, mi scusi, sta inventando delle storie mi sa... perché il riconoscimento delle alte professionalità esiste dappertutto sia nel CCNL Sanità, Enti locali, Parastato e Voi non le avete istituite?". "No", dico quasi con imbarazzo: "nulla di tutto ciò".

Ad onor del vero nel comparto ministeri quasi da nessuna parte vengono riconosciute le posizioni organizzative ma è vero che in tutto il comparto stato non vi è una figura professionale come quella degli avvocati delle DTL.

Dopo essermi ricomposto, continuo il mio racconto per cercare di introdurre una nota di ottimismo: “Adesso si parla di una nuova Agenzia Unica Ispettiva, prevista dalla legge 10.12.2014, n. 183 dall’art. 1, comma 7, lett. l), che dovrà riunire i corpi ispettivi di INPS, INAIL e Direzione Territoriale del lavoro”. “Come le Agenzie fiscali”, annuisce il Giudice, quasi tra sé e sé. “Esattamente”, confermo io, “ed anche gli uffici legali dovrebbero confluire in questa Agenzia. Finalmente si dovrebbe parlare un unico corpo ispettivo che possa seguire un’unica linea di ispezioni con una *mission* specifica, che avranno come compito il rispetto delle regole la lotta all’evasione contributiva previdenziale e fiscale. La parte della riscossione dovrebbe essere curata espressamente dagli uffici legali dell’agenzia, anche se le prime indiscrezioni fanno intendere che non sia proprio così”.



“Scusi”, mi interrompe ancora il giudice, incuriosito dalle novità normative di cui avevo accennato in precedenza e che sembrava aver dimenticato per un attimo, “questa novità normativa relativa alla creazione dell’Agenzia Unica vuol dire che finalmente non dovremo fare più processi per il medesimo verbale ispettivo e ascoltare gli stessi testimoni più volte (una volta per l’impugnazione del verbale INAIL, una volta avverso la parte contributiva INPS ed un’altra volta con Voi per le sanzioni amministrative), e, inoltre, non ci saranno triplici impugnazioni in Corte d’Appello e altrettante impugnazioni in Cassazione. Sarebbe veramente un bel risultato dal punto di vista dell’economia processuale e un eccellente risparmio di spesa per le aziende!”. “Ehm”, rispondo io un po’ intimorito, “mi sa di no. Questa era una proposta che avevamo fatto insieme a quella di eliminare le ordinanze, ormai meri atti di conferma cartacea dell’attività ispettiva”. “Ma scusi”, replica il giudice un po’ stizzito, “se eliminate le ordinanze, e consentite l’immediata impugnazione dei verbali di illecito amministrativo, tutto il contenzioso si riverterà, d’emblée, sui nostri uffici”.

Il problema del carico di lavoro degli uffici giudiziari effettivamente non è da sottovalutare e ogni provvedimento che non sia in linea con la diminuzione dei processi potrebbe andare ad intaccare il fragile equilibrio dei carichi di lavoro dei giudici ed incrementare le lungaggini processuali.

Cerco di spiegarmi meglio e continuo pacatamente e senza scomporni: “In realtà l’idea sarebbe quella di adottare la stessa strategia in uso per la violazione al codice della strada, cioè non eliminare le Ordinanze, ma rendere immediatamente impugnabili i verbali ispettivi. In questa maniera si potrebbe consentire un contenzioso unico, che comprenda in un unico processo sia le violazioni amministrative che i contributi previdenziali ed assicurativi. L’oggetto del contendere alla fin fine è lo stesso, sia che riguardi il lavoro nero, oppure il disconoscimento di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa o lavoro grigio dissimulato e le argomentazioni a difesa sono le medesime. L’emissione dell’ordinanza d’altra parte è diventata una mera formalità, che tra l’altro comporta un dispendio di energie gigantesco in termini di risorse umane e strumentali. Le ordinanze che finiscono in contenzioso, nel 90% dei casi, hanno già una richiesta di un confronto con l’Ufficio, con la presentazione di memorie e richieste di audizione. Proprio in questi casi, esattamente come per la violazione al codice della strada, dovrebbe essere necessario rispondere con Ordinanza, in modo da dare ampio spazio al contraddittorio per coloro i quali pensano di intraprendere la strada del confronto con l’amministrazione pubblica, e nel caso di esito negativo potrebbero trovare sfogo in un ricorso giudiziario”.

“Ho capito” dice il giudice, che sembra avere squarciato il muro di nebbia che lo circondava come accade molto spesso quando nell’autostrada Torino Cuneo si arriva a Fossano. “Vero, su questo devo darle ragione”, dice il giudice, convinto: “fondamentalmente ci sarebbe una secca riduzione dei processi, di più della metà, anche per il fatto che verrebbero riuniti ad un “unicum” tutti i contenziosi con l’Agenzia e questo effetto deflattivo si trasferirebbe, a cascata, su tutti i gradi di giudizio, compresa la cassazione. In relazione invece alle impugnazioni Noi giudici, effettivamente ammettiamo l’impugnazione dei verbali sugli aspetti contributivi e previdenziali ai sensi dell’art.442 c.p.c., in quanto accertamento negativo e non lo ammettiamo invece per gli stessi verbali in tema di illeciti amministrativi, la legge in questo momento vieta di compiere questa operazione”. Il giudice continuando sottolinea un particolare che avevo dimenticato: “Se non sbaglio Voi avevate anche scritto al Presidente di questo tribunale chiedendo la riunione dei processi, ma abbiamo risposto negativamente in quanto le norme in questo momento non lo consentono!”.

Che memoria ‘sto giudice! “Sì, avevamo proprio scritto al Presidente del Tribunale chiedendo la riunione dei procedimenti avverso lo stesso verbale, per evitare che le prove testimoniali per i medesimi testimoni fossero reiterate più volte e soprattutto evitare che un contrasto di giudicati in primo e secondo, grado e anche in Cassazione”.

Poiché questa volta non sono stato interrotto, continuo menzionando l’ordine del Giorno n. 9/02660-A/010, del 25/11/2014, presentato alla Camera, firmato dai Deputati BOCCUZZI e GRIBAUDO, ed accolto favorevolmente dal Governo, in cui viene assunto l’impegno di modificare le disposizioni processuali contenute nella legge 24 novembre

1981 n.689 e nel decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, prevedendo che la rappresentanza e la difesa in ogni grado di giudizio avverso i verbali ispettivi sia svolta dall'agenzia ispettiva mediante i propri funzionari.

“E quindi, a questo punto... è tutto risolto?”, chiede il Giudice, quasi frastornato da questa mitragliata di informazioni inaspettate. “No. Pare di no. Pare che il Ministero non abbia proposto una riforma in questo senso”. “E per quale motivo?”, chiede il Giudice, un po' contrariato, “Mica vorrete creare un'Agenzia che faccia solo ispezioni, tralasciando di rafforzare l'aspetto della riscossione e della difesa legale? Non servirebbe a nulla”. Io veramente non lo sapevo. Allora cerco di fare delle ipotesi: “Sembrirebbe che ci sia stato uno stop perché occorreva chiedere un parere al Ministero della Giustizia”. “Non vedo il problema”, dice il Giudice: “il contenzioso con la riunione dei processi si ridurrebbe drasticamente. Cosa c'entra il Ministero della Giustizia? Basterebbe ribadire l'evidente e incontestabile riduzione dei processi”. “Mah”, azzardo io, “forse il problema è che il riconoscimento del titolo di avvocati potrebbe creare problemi?”.

“A chi?”, chiede il Giudice, con tono deciso: “Secondo me crea problemi alle aziende truffaldine, che - piuttosto che innescare giudizi farsa, a meri scopi dilatori, conoscendo il rischio che correranno nel processo e la possibile condanna alle spese processuali - saranno costrette a valutare prudentemente il deposito di un ricorso”. “Allora”, continuo imperterrito io, “il problema potrebbe essere relativo a rivendicazioni sindacali da parte nostra per il ruolo di alta professionalità che andremo a ricoprire”. “Chiedo scusa”, risponde il Giudice, “ma di quali rivendicazioni sindacali stiamo parlando, se il contratto collettivo non prevede la vostra figura professionale e continuerebbe a non prevederla - mi pare di capire - perché si applicherebbe il CCNL ministeri? Di quale declaratoria contrattuale parliamo, se non esiste? Sarebbe semplice scrivere nel provvedimento di istituzione dell'Agenzia che la stessa viene rappresentata e difesa dagli avvocati dell'agenzia iscritti all'albo lasciando impregiudicata la difesa all'Avvocatura dello stato a richiesta ai sensi del R.D. 30/10/1933 n. 1611”. “Sì”, replico io, quasi a giustificare il Ministero nelle sue scelte a mio avviso non azzeccate, “però pesteremmo i piedi all'Avvocatura dello Stato”. Non l'avessi mai detto! “L'Avvocatura dello Stato?”, dice quasi urlando, “Ma se non li vediamo mai! Non si occupano dei processi, fanno scadere i termini per il deposito degli atti, sono quasi sempre contumaci, impugnano le sentenze fuori termine. Quando le impugnano non si presentano in udienza”. “Effettivamente”, cerco timidamente su questo di esprimere anche il mio parere: “a dire il vero anche noi abbiamo una pessima esperienza sul campo: il 90% delle sentenze di cui chiediamo l'impugnazione rimane senza risposta e dopo anni, alle volte, bontà loro, ci mandano una nota dove scrivono che non hanno provveduto ad interporre appello con motivazioni giuridiche che io personalmente non condivido. Per i ricorsi che invece vinciamo il giudizio di appello spesso si trasforma in una sconfitta, non so se per merito degli avvocati o demerito degli avvocati dello Stato che non si studiano le cause. In realtà sarebbe bello avere un'avvocatura propria che segue i giudizi sino in Cassazione. Aveva ragione anche su questo, allora forse perché si creerebbe uno squilibrio con gli ispettori?”. “Ma mi scusi”, replica il Giudice anche su questo, “ma gli ispettori hanno un profilo professionale autonomo che ha un riconoscimento della professionalità specifico nella declaratoria contrattuale, con la possibilità, mi pare, di capire in futuro di un arricchimento professionale ed economico per il ruolo che verrà riconosciuto agli stessi”.



Cerco di abbozzare una risposta ma mi sa che il tempo è scaduto il cancelliere entra in stanza e chiede di Lui con urgenza, i processi non possono attendere. Forse è giunta l'ora di salutarci, la chiacchierata è stata interessante e penso anche le riflessioni.

“Arrivederci Sig. Giudice, e a presto!”. ■

## Note

[1] L'interpretazione autentica dell'art. 13 del CCNL, comparto Ministeri- del 16.02.1999, fornita dall'ARAN in data 21.06.2011 a cui si è allineata anche la giurisprudenza (vedi ad es. sentenza della Corte di Cassazione n. 14193 del 05.07.2005 sulle stesse identiche posizioni) confermando la non automatica trasposizione della disciplina dei quadri intermedi nel sistema classificatorio pubblico, in virtù della disciplina speciale prevista dai contratti pubblici (area della vice-dirigenza, posizioni organizzative e area dei professionisti) per i dipendenti che in posizione di elevata responsabilità svolgono compiti di direzione o che comportino iscrizione ad albi oppure tecnico- scientifici e di ricerca.

[\*] L'Avv. Dario Messineo è Dottore di ricerca in diritto del lavoro e previdenza sociale presso l'Università di Pavia, componente del Centro studi attività ispettiva presso la Direzione generale attività ispettiva del Ministero del lavoro, funzionario coordinatore amministrativo, responsabile del Servizio politiche del lavoro e U.O. affari legali e contenzioso e responsabile dell'U.O. conflitti di lavoro della Direzione provinciale del lavoro di Cuneo.

L'articolo è espressione del pensiero dell'autore e non coinvolge in nessun modo l'amministrazione di appartenenza ed ogni riferimento a fatti, persone e luoghi è puramente casuale ed è frutto della fantasia dell'autore.